

**Академія адміністративно-правових наук
Науково-дослідний інститут публічного права**

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ.
ПОВНИЙ КУРС**

ПІДРУЧНИК

Видання четверте

За редакцією:

**доктора юридичних наук, професора В. Галуцька
та докторки юридичних наук, професорки О. Правоторової**

ОЛДІПІЮС

2021

**ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE.
FULL COURSE**

TEXTBOOK

Fourth edition

OLDIPLUS
2021

УДК 342.951:351.813(477)
А19

*Рекомендовано до друку
Загальними зборами Академії адміністративно-правових наук
(протокол № 2 від 24 грудня 2020 року)
Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 11 від 21 грудня 2020 року)*

Авторський колектив:

Валентин Галуцько, Петро Діхтієвський, Оксана Кузьменко, Семен Стеценко, Тетяна Коломоєць, Володимир Курило, Анатолій Берлач, Тетяна Аріфходжаєва, Вікторія Басс, Дмитро Беззубов, Наталя Берлач, Вікторія Біла, Тетяна Білоус-Осінь, В'ячеслав Бойко, Андрій Бойчук, Юрій Буглак, Олександр Буханевич, Анна Бучинська, Вікторія Васильківська, Наталя Васильченко, Ганна Васіна, Юлія Ващенко, Наталя Галіцина, Віра Галуцько, Ольга Гетманець, Людмила Головій, Ігор Глобенко, Степан Гончарук, Олена Гулак, Олена Джафарова, Руслан Арсірій, Сергій Діденко, Володимир Діхтієвський, Олексій Дніпров, Олексій Дрозд, Юлія Дорохіна, Дмитро Журавльов, Артур Замрига, Олег Залярний, Олександр Зима, Олександр Зубов, Андрій Іванишук, Алла Івановська, Андрій Ковальчук, Ірина Казанчук, Сергій Кандиба, Тетяна Кравцова, Тетяна Карабін, Олександр Кобзар, Олександр Комісаров, Борис Кіндюк, Сергій Кічмаренко, Лариса Коваленко, Анна Коваль, Анатолій Комзюк, Людмила Корнута, Сергій Короед, Олена Коротун, Інеса Костенко, Андрій Кудін, Сергій Кузніченко, Віталій Кузьмишин, Інна Курило, Володимир Куценко, Олександр Лавринович, Олександр Мороз, Ярослав Лазур, Діана Левченко, Юлія Легеза, Олександр Левенко, Олександр Макаренко, Андрій Манжула, Олена Махмурова-Дишлюк, Тетяна Мацелик, Олена Мілієнко, Роман Мкртчян, Сергій Мосьондз, Віктор Мушенко, Анфіса Нашинець-Наумова, Наталя Новак, Віталій Оксінь, Ірина Орловська, Володимир Пашинський, Олег Паук, Ігор Пекареєв, Сергій Петков, Микола Пихтін, Алла Полочення, Світлана Попова, Лілія Попова, Ольга Правоторова, Оксана Присяжна, Алла Пухтецька, Анатолій Радчук, Ірина Риженко, Олександр Рогач, Євгеній Рокицький, Сергій Розсоха, Леся Руснак, Андрій Галуцько, Марина Савюк, Олена Салманова, Олександр Світличний, Євгеній Сердюк, Сергій Слюсаренко, Євген Соболев, Ольга Соловйова, Віталій Амелюхін, Ярослав Шашків, Валентина Стеценко, Ірина Таланчук, Катерина Танцюра, Олена Улютіна, Олег Хамходера, Катерина Чижмарь, Костянтин Шкарупа, Валентин Галуцько, Вікторія Чорна, Євгеній Аблов, Анна Шарая, Сергій Шатрава, Ірина Шопіна, 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

Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. – Видання четверте. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. – 656 с.

ISBN 978-966-289-487-5

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.

За змістом підручник відповідає Програмі другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України. Він стане в нагоді під час підготовки до вступних випробувань для складання ЗНО до магістратури, а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів кандидатів на посади суддів, прокурорів, адвокатів, нотаріусів і працівників правоохоронних органів.

УДК 342.951:351.813(477)

ISBN 978-966-289-487-5

© Колектив авторів, 2021

© НДІПП, 2021

UDC 342.951:351.813(477)
A19

Recommended for publishing by Academy of Administrative Law
(Protocol № 2 of December 24, 2020)

by Academic Council of the Scientific Institute of Public Law
(Protocol № 11 of December 21, 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

Administrative law of Ukraine. Full course : textbook / V. Halunko, P. Dikhtiiievskiy, O. Kuzmenko et al. ; edited by V. Halunko, O. Pravotorova. – Fourth edition. – Kherson : OLDI-PLUS, 2021. – 656 p.

ISBN 978-966-289-487-5

The textbook provides a full course on administrative law. It is built upon the theoretical principles and practices of public administration that are consistent with the values of human-centred ideology, namely the public administration meeting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in accordance with the values of the EU.

The textbook can be used by students in the educational process, postgraduate students, lecturers, scientists, members of the Government of Ukraine and other officials of public authorities, people's deputies, the court personnel, activists of public associations, as well as all those interested in administrative law.

The content of the textbook corresponds to the Programme of the Second Block of the Specialized Entrance Examination in Administrative Law of Ukraine, approved by the Ministry of Education and Science of Ukraine.

It will be useful when preparing for the entrance examinations for EIE for the master course and for the relevant qualifying examinations of candidates for judges, prosecutors, lawyers, notaries and law enforcement officers.

УДК 342.951:351.813(477)

ISBN 978-966-289-487-5

© The Authors Team, 2021

© SIPL, 2021

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1. Основоположні категорії адміністративного права	17
1.1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади	17
1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування	21
1.1.3. Публічний інтерес	24
1.2. Адміністративне право як складова публічного права	25
1.2.1. Призначення адміністративного права	25
1.2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права	27
1.2.3. Відмежування адміністративного права від цивільного	28
1.3. Система адміністративного права	30
1.3.1. Загальне адміністративне право	32
1.3.2. Особливе адміністративне право	32
1.3.3. Спеціальне адміністративне право	33
1.3.4. Європейське адміністративне право	34
1.4. Джерела адміністративного права	37
1.4.1. Поняття, значення та види джерел адміністративного права	37
1.4.2. Національні джерела адміністративного права (Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти)	39
1.4.2.1. Конституція України як основне джерело адміністративного права	40
1.4.2.2. Законодавчі акти (нормативно-правові акти) як джерела адміністративного права	40
1.4.2.3. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права	43
1.4.3. Міжнародні джерела адміністративного права	45
1.4.3.1. Міжнародні договори	45

1.4.3.2. Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності	45
1.4.3.3. М'яке право	48
1.4.4. Рішення судових органів як джерела адміністративного права	50
1.4.4.1. Практика Європейського суду з прав людини	51
1.4.4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права	51
1.4.4.3. Висновки Верховного Суду щодо застосування норм права як (квазі) джерело адміністративного права	53
1.4.5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права	55
1.4.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою	57
1.4.7. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права	58

РОЗДІЛ 2

ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

2.1. Принцип верховенства права в адміністративному праві	63
2.1.1. Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративних правовідносин	64
2.1.2. Складові верховенство права	66
2.1.2.1. Принцип законності	66
2.1.2.2. Юридична визначеність	68
2.1.2.3. Запобігання зловживання (надужиттю) повноваженнями	69
2.1.2.4. Рівність перед законом і недискримінація	70
2.1.2.5. Доступ до правосуддя	70
2.2. Принципи належного врядування в адміністративному праві	71
2.2.1. Значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин	73
2.2.2. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування	74

2.2.3. Принципи відкритості й прозорості в адміністративному праві	76
2.2.4. Принцип добросовісності й етичної поведінки в адміністративному праві	77
2.2.5. Принцип ефективності в адміністративному праві	78
2.2.6. Принципи компетентності й спроможності в адміністративному праві	79
2.2.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності	80
2.2.8. Принцип забезпечення соціальної згуртованості	80
2.2.9. Принцип підзвітності в адміністративному праві	81
2.2.10. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості	81
2.2.11. Принцип інноваційності та відкритості до змін	81
2.2.12. Принцип поваги приватності	82
2.2.13. Принципи-вимоги щодо обігу інформації	82

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права	84
3.1.1. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування	86
3.2. Система органів виконавчої влади	95
3.2.1. Військово-цивільні адміністрації	110
3.3. Суб'єкти місцевого самоврядування	115
3.4. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права	123
3.4.1. Види приватних осіб	125
3.4.1.1. Громадяни України	125
3.4.1.2. Іноземці, особи без громадянства	128
3.4.1.3. Фізичні особи-підприємці	132
3.4.1.4. Підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права	133
3.4.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи	136
3.4.2.1. Адміністративна правоздатність	136
3.4.2.2. Адміністративна дієздатність	137
3.4.2.3. Адміністративна деліктоздатність	138

3.4.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи	139
3.5. Суб'єктивні публічні права приватної особи	141
3.5.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи	141
3.5.2. Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їх загальна характеристика	142
3.5.2.1. Право на участь в ухваленні рішень	143
3.5.2.2. Право на звернення	145
3.5.2.3. Право на доступ до публічної інформації	152
3.5.2.4. Право на свободу мирних зібрань	161
3.5.2.5. Право на свободу об'єднань	162
3.6. Особливості неурядової організації як суб'єкта адміністративного права	163

РОЗДІЛ 4 АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

4.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг	168
4.1.1. Поняття адміністративної послуги	169
4.1.2. Ознаки адміністративної послуги	170
4.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері	171
4.1.4. Види адміністративних послуг	173
4.1.5. Принципи надання адміністративних послуг	175
4.2. Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг	178
4.2.1. Суб'єкт звернення	178
4.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг	180
4.2.3. Центри надання адміністративних послуг	186
4.2.4. Адміністратори	188
4.3. Порядок надання адміністративних послуг	190
4.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги	190
4.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг	194
4.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	196
4.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг	198

РОЗДІЛ 5
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

5.1. Розуміння інструментів публічного адміністрування	203
5.1.1. Поняття та ознаки інструмента публічного адміністрування	203
5.1.2. Види інструментів публічного адміністрування	204
5.1.3. Вибір інструментів публічного адміністрування	206
5.2. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування	207
5.2.1. Види нормативно-правових актів	209
5.2.2. Вимоги до нормативно-правового акта	210
5.2.3. Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів	211
5.2.4. Дія (чинність) нормативно-правових актів	211
5.2.5. Припинення дії нормативного акта	212
5.2.6. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта	213
5.2.7. Державна реєстрація нормативно-правового акта	213
5.2.8. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом	215
5.2.9. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним	216
5.2.10. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта	218
5.3. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування	218
5.3.1. Класифікація індивідуальних актів	221
5.3.2. Процедура ухвалення (видання) індивідуальних актів	223
5.3.3. Чинність індивідуального акта	225
5.3.4. Нікчемність індивідуального акта	226
5.4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування	228
5.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору	228
5.4.2. Види адміністративних договорів	230
5.4.3. Укладання адміністративних договорів	232

5.4.4. Чинність адміністративного договору	234
5.4.5. Нікчемність адміністративного договору	235
5.4.6. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним	236
5.5. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні	238
5.5.1. Умови застосування адміністративного розсуду	240
5.6. Використання електронного врядування публічному адмініструванні	242
5.6.1. Поняття електронного врядування	242
5.6.2. Елементи електронного врядування	245
5.6.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	248
5.7. Учинення юридично значущих адміністративних дій	249
5.8. Здійснення матеріально-технічних операцій	250
5.9. План як інструмент публічного адміністрування	251
5.9.1. Сфера застосування планів	253
5.9.2. Види планів	254
5.10. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування	255
5.10.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії	255
5.10.2. Сфера застосування фактичних дій	256
5.10.2. Основні види фактичних дій	257
5.11. Заходи адміністративного примусу	261
5.11.1. Поняття адміністративного примусу	261
5.11.2. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації	265
5.11.3. Заходи адміністративного припинення	269
5.11.4. Адміністративні стягнення	276
5.12. Адміністративно-правові режими	277
5.12.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів	277
5.12.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими	280

5.13. Контроль та нагляд	283
5.13.1.Адміністративний (публічний) контроль	283
5.13.2.Адміністративний нагляд	285

РОЗДІЛ 6 АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

6.1. Розуміння адміністративної процедури	289
6.1.1. Поняття адміністративної процедури	289
6.1.2. Види адміністративних процедур	292
6.1.2.1. Реєстраційні процедури	293
6.1.2.2. Дозвільні процедури	294
6.1.2.3. Інспекційні процедури	296
6.1.2.4. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності	297
6.1.2.5. Процедури за заявою особи	298
6.1.2.6. Процедури за службовим обов'язком	299
6.2. Принципи адміністративної процедури	300
6.2.1. Система принципів адміністративної процедури	300
6.2.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури	303
6.3. Учасники адміністративної процедури	307
6.3.1. Адміністративні органи	308
6.3.2. Учасники адміністративного провадження	310
6.3.3. Представництво в адміністративній процедурі	314
6.3.4. Особи, які сприяють розгляду справи	316
6.4. Стадії адміністративної процедури	316
6.4.1. Ініціювання та початок провадження	317
6.4.2. Підготовка справи до розгляду	320
6.4.3. Розгляд і вирішення справи	321
6.4.4. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб	323
6.5. Перегляд адміністративного акта	325

РОЗДІЛ 7
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

7.1. Поняття інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування	327
7.1.1. Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою	328
7.2. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів	330
7.3. Поняття адміністративного оскарження	335
7.3.1. Підстави та порядок подання скарги	335
7.3.2. Предмет адміністративного оскарження	337
7.3.3. Можливі наслідки розгляду скарги	339
7.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам	340
7.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі	344
7.4.2. Способи відшкодування шкоди	345
7.5. Міжнародні способи захисту прав приватних осіб	346

РОЗДІЛ 8
СЛУЖБОВЕ ПРАВО

8.1. Публічна служба	359
8.1.1. Поняття та види публічної служби	359
8.1.2. Поняття і сутність державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних різновидів публічної служби	370
8.2. Основи правового статусу державного службовця	376
8.2.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії	376
8.2.2. Обов'язки та права державного службовця	380
8.2.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра	383
8.2.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	394

8.2.5. Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця	398
8.2.6. Припинення державної служби	401
8.3. Правовий статус службовця в органі місцевого самоврядування	403
8.3.1. Поняття службовця в органі місцевого самоврядування. Посади в органах місцевого самоврядування та їх категорії	403
8.3.2. Обов'язки та права службовця в органі місцевого самоврядування	408
8.3.3. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування. Проходження служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра	413
8.3.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування	420
8.3.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування	423
8.3.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування	425
8.4. Запобігання корупційним проявам у публічній службі	427
8.4.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища	427
8.4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними	431
8.4.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	437
8.4.4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців	441
8.4.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	445
8.4.6. Правила етичної поведінки публічних службовців	450
8.4.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців	456

РОЗДІЛ 9

АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

9.1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності	466
9.1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності	466

9.1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності	470
9.1.3. Принципи адміністративної відповідальності	473
9.1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі	474
9.1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб	478
9.1.6. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності	481
9.2. Адміністративне правопорушення	483
9.2.1. Поняття адміністративного правопорушення	483
9.2.2. Ознаки адміністративного правопорушення	484
9.2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення	485
9.3. Юридичний склад адміністративного правопорушення	488
9.3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення	488
9.3.2. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення	489
9.3.3. Види юридичних складів адміністративного правопорушення	495
9.4. Заходи адміністративної відповідальності	497
9.4.1. Поняття адміністративного стягнення	497
9.4.2. Види адміністративних стягнень	497
9.4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень	503
9.4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень	505
9.5. Провадження у справі про адміністративні правопорушення	507
9.5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення	507
9.5.2. Докази у справах про адміністративні правопорушення	509
9.5.3. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	510

9.5.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	515
9.5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	521

РОЗДІЛ 10

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

10.1. Основні категорії адміністративного судочинства	530
10.1.1.Завдання адміністративного судочинства	530
10.1.2.Критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування	532
10.1.3.Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд	536
10.1.4.Принципи адміністративного судочинства	537
10.1.5.Форми адміністративного судочинства (загальне і спрощене), відмінності між ними	547
10.1.6.Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція. Публічно-правові спори, що належать до адміністративної юрисдикції. Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції, наслідки їх недотримання (порушення)	550
10.1.7.Склад суду. Відводи	559
10.1.8.Учасники судового процесу (учасники справи, представники, інші учасники судового процесу)	562
10.1.9.Адміністративна правоздатність і дієздатність	566
10.1.10. Докази і доказування. Засоби доказування. Предмет доказування	568
10.2. Звернення до адміністративного суду. Провадження в суді першої інстанції	581
10.2.1.Право на звернення з адміністративним позовом. Строк звернення з адміністративним позовом	581
10.2.2.Зміст і оформлення позовної заяви	585
10.2.3.Способи судового захисту	594
10.2.4.Забезпечення адміністративного позову	595
10.2.5.Постановлення судом ухвали про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі	598

10.2.6. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві . . .	603
10.2.7. Урегулювання спору за участі судді. Відмова відповідача від позову, примирення	605
10.2.8. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження	608
10.2.9. Особливості розгляду типових та зразкових справ . . .	618
10.3. Перегляд судових рішень: апеляційне й касаційне провадження. Перегляд за нововиявленими або виключними обставинами	619
10.3.1. Апеляційне провадження	620
10.3.2. Касаційний перегляд судових рішень (касаційне провадження)	628
10.3.3. Особливості письмового провадження	634
10.3.4. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами	635
10.3.4.1. Перегляд судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ	637
 АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	 644

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА¹

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 правового впливу держав. Тим самим держава і право характеризуються прогресивністю, в іншому разі вони б не утвердилися на всій землі та не охопили би своїм впливом практично всіх 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;
- здійснюється спеціальним апаратом, відокремленим від суспільства, для керівництва ним із застосуванням різних владних методів (заохочення, переконання і примусу);

¹ За загальною редакцією Валентина Галунька.

- 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 виразником усезагальної волі²;
- нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки.

Важливо знати, що публічна влада ширша за змістом за державну, оскільки публічні суб'єкти – це органи державної влади й місцевого самоврядування та інші невідомі суб'єкти делегованих владних повноважень під час здійснення виконавчих функцій. Тим самим будь-яка влада є публічною, але не всяка публічна влада є державною.

Отже, публічна влада – це здатність публічних суб'єктів 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 судову⁴.

Зовнішньою формою реалізації державної влади є:

- для законодавчої влади – законотворчість;
- для виконавчої влади – публічне адміністрування;
- для судової влади – правосуддя⁵.

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;
- 2) публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- 3) сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо;

² Кравчук М. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навчальний посібник. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. С. 43.

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. Зазнач. праця.

4) публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, зокрема соціально-культурній, фінансово-економічній, адміністративно-політичній.

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.⁶

Що стосується змістовного наповнення категорії «публічне адміністрування», то французькі вчені вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка 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 держави⁷.

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 державною владою політичних функцій⁸.

Іспанські вчені доводять, що спроба виділити абстрактну державну функцію публічного адміністрування й 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 кримінально процесуальної⁹.

⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. № 794-VII.

⁷ Le Droit Administratif. URL: http://static.luiss.it/erasmuslaw/francia/amm_intro.htm

⁸ Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I. Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Página. Leipzig, 1895. URL: http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_189

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

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

- 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;
- 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації;
- 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;
- 4) негативно відмежовується від:
 - законодавчої діяльності;
 - здійснення правосуддя та кримінально-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 і негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності¹⁰.

Види публічного адміністрування:

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

1. Надання публічною адміністрацією адміністративних послуг, коли публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб.

Приклад: центри надання адміністративних послуг надають фізичним і юридичним особам понад двісті різноманітних адміністративних послуг за системою єдиного вікна¹¹.

2. Здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (публічного управління), у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства та території всієї держави (*виконавча діяльність*) та відповідно до прописаної компетенції видає

¹⁰ Термін публічне адміністрування (анг. Public administration) відображає людиноцентристське спрямування сучасного адміністративного права України. У теорії адміністративного права минулої епохи використовувалася категорія «державне управління» як наслідок ідеологічно заангажованого перекладу цього терміну з документів ООН на російську мову та запозичення названої кальки в адміністративне право України. Проте якісного практичного переходу в нормативно-правових актах на категорію «публічне адміністрування» ще немає. У більшості офіційних документів державної влади продовжує вживається категорія «державне управління».

¹¹ Про адміністративні послуги. Закон від 06.09.2012. № 5203-VI; Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р

з цієї метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів із метою їх виконання через деталізацію та уточнення (*розпорядча діяльність*).

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, не допускати пошкодження комунальної власності, контролювати не допущення порушення санітарно-епідеміологічних та екологічних норм адміністративного права¹².

Приклад розпорядчої діяльності: Наказом Міністерства соціальної політики України від 29.08.2018 № 1240 затверджені правила охорони праці в сільськогосподарському виробництві, які є обов'язковими для виконання роботодавцями та працівниками під час виробництва сільськогосподарської продукції.

Крім того публічне адміністрування поділяється:

- за спрямуванням владного впливу публічне адміністрування – на **зовнішню та внутрішню організаційну** діяльність публічної адміністрації;
- за юридичними наслідками – на **втручальне, сприяльне та забезпечувальне** публічне адміністрування¹³.

1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування¹⁴

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 треба завжди пам'ятати, що посадові особи публічної влади схильні забувати про свою місію служити народу. На

¹² Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015; КУпАП.

¹³ Мельник Р. Зазнач. праця.

¹⁴ Важливо знати, категорія, що «**суб'єкт публічної адміністрації**» є загально визнаною у вітчизняній науці адміністративного права, однак вона не має законодавчого оформлення. У КАСУ розкрито дефініцію «**суб'єкт владних повноважень**» – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічновладних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг».

На погляд професора А. Берлача, ці дві категорії – «**суб'єкт публічної адміністрації**» та «**суб'єкт владних повноважень**» – не є тотожними, однак схожі за змістом. Основна відмінність між ними полягає в тому, що перша відображає потреби адміністративного права (як статична категорія потенційних юридичних властивостей публічного суб'єкта права), а друга використовується в адміністративному процесі як динамічна категорія публічного суб'єкта, який уже здійснив певне діяння.

практиці вони часто задовольняють забаганки один одного, близького оточення та починають забезпечувати корпоративний інтерес. Це постійна проблема – схильність публічної влади до зловживань, зокрема корупції.

У правових державах сталої демократії зі зловживаннями влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів. Адже політичні сили, які не позбавляються за власної ініціативи корумпованих членів, зі своїми виборцями залишаються поза межами реальної політики. Існують і законодавчі обмеження щодо зайняття будь-якої публічної посади більш ніж два строки. А найголовніше – забезпечення функціонування вільної преси та постійний контроль і тиск суб'єктів громадськості на публічних чиновників.

Крім того треба підкреслити, що хорошим 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 вільно жити творити добро.

Однак через брак правової культури в частини громадян, або коли не врегульовано публічні суспільні відносини, є загроза суспільної небезпеки, і між приватними суб'єктами права з'являється публічний посередник – **суб'єкт публічної адміністрації**, без якого взагалі говорити про адміністративне право неможливо.

Суб'єкти публічної адміністрації характеризуються такими рисами:

- здійснюють функції виконавчої влади;
- наділені законом адміністративно-правовими повноваженнями;
- реалізують компетенцію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені конституцією та законами;
- наділені правом ухвалення підзаконних нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів, застосування інших інструментів публічного адміністрування;
- їх діяльність обмежена повноваженнями в межах адміністративно-правових відносин.

До суб'єктів публічної адміністрації належать:

- 1) органи виконавчої влади¹⁵;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих законом владних виконавчих повноважень:
 - а) громадські об'єднання при здійсненні публічного інтересу¹⁶;
 - б) інші суб'єкти під час здійснення прямо делегованих законом виконавчих функцій¹⁷.

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

- Президент України: щодо кадрових ініціатив у сфері виконавчої влади – 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 їх Конституції; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні¹⁸;
- 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 влади¹⁹, місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій.

¹⁵ *Приклад:* Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти.

¹⁶ *Приклад:* при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, утворені для контролю та оцінювання ефективності роботи суб'єктів публічної адміністрації.

¹⁷ *Приклад:* приватні станції технічного обслуговування, які отримали від держави відповідні ліцензії, здійснюють обов'язковий державний технічний контроль транспортних засобів.

¹⁸ Ст. 106 Конституції України.

¹⁹ **Важливо знати**, що в Україні існує низка державних органів, які є органами виконавчої влади, проте формально не входять в систему ієрархічного підпорядкування Кабінету Міністрів України. Це Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державне бюро розслідувань та ін. Аналогічно в судовій гілці вдали функціонує прокуратура та адвокатура, які хоча і не підконтрольні вищим органам суддівського самоврядування, однак є класичними публічними органами судової влади.

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, адже:

- **по-перше**, сутність публічно-правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною – об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у нормах адміністративного права;
- **по-друге**, публічний інтерес є певною сукупністю приватних інтересів²⁰, 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 тощо²¹.

Тим самим межа між приватним і публічним інтересам є розмитою, її важко описати просто й за допомогою одного критерію. А. Єлістратов доводив, що змістом адміністративно-правових відносин між представниками державної влади і громадянами завжди є публічний інтерес. Що влада визнає як публічний інтерес – залежить від рівня її правової культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді не відповідати інтересам значної частини населення. Проте в будь-якому разі вимоги публічної влади, які висуваються до приватних осіб, мають за мету досягнення загального блага²².

Серед учених розповсюдженим також є погляд, що зміст публічного інтересу пов'язаний із суб'єктивною волею законодавця, закріпленою в нормах адміністративного права²³. 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 адміністрації²⁴.

²⁰ Харитонов О., Харитонов Є. Дихотомія «Публічне-приватне» та деякі питання визначення структури національного права. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3. С. 6–11.

²¹ Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. *Юридична газета*. 28.11.2005. № 22.

²² Єлістратов А. Адміністративне право: лекції / ред. та упоряд. В. Галунько, С. Діденко. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.

²³ Гончарук С. Адміністративне право України. Київ, 2002. С. 77.

²⁴ Авер'янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. Київ, 2002. С. 77.

Загалом публічний інтерес можна описати:

- 1) **негативно** – як відмежування його від приватного інтересу;
- 2) **за сутністю** – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства²⁵;
- 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 адміністрацією²⁶.

1.2. Адміністративне право як складова публічного права

1.2.1. Призначення адміністративного права

Адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права.

Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі України. 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 виконавчу та розпорядчу діяльність;

²⁵ Джон Локк визначав що життя, свобода, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та ін. є громадянським інтересами.

²⁶ Галунько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182.

- було мінімізовано корупційні та інші випадки зловживань у діяльності публічної адміністрації.

Завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права, Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод відповідно до яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищими цінностями. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Публічна адміністрація має як найповніше забезпечувати права, свободи та інтереси приватних осіб.

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 людини²⁷. 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 й порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності;

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

Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 № 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

²⁷ Мельник Р. Загальна адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер 2018. 308 с.

бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції;

- **уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності** публічної адміністрації.

Приклад: за законодавчою ініціативою Уряду України 02.09.2020 Верховна Рада України прийняла за основу проект Закону про адміністративну процедуру, який закріплює порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

- **оптимізація публічного контролю** з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Приклад, громадські ради при 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**²⁸.

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 вітчизняних суспільних відносин насамперед пов'язаний із входженням України до НАТО та ЄС, призводить до уточнення, доповнення та зміни завдань адміністративного права.

1.2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права

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

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

²⁸ Мельник Р. Зазнач. праця.

На зорі становлення адміністративного права А. Єлістратов визначав, що предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою і приватними особами. Вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права²⁹.

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.

Отже, відносини, що складають предмет адміністративного права окреслюється:

- 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 виконавчої та розпорядчої (публічної управлінської) діяльності:
 - а) у процесі виконавчої діяльності публічна адміністрація забезпечує публічне виконання законів на території всієї держави;
 - б) 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 виконавчої та розпорядчої діяльності публічної адміністрацією.

1.2.3. Відмежування адміністративного права від цивільного

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:

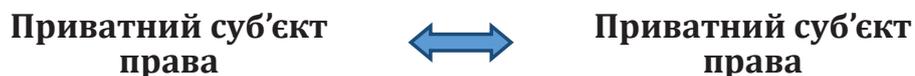
- регулюють найбільш важливі відносини майже в усіх сферах суспільного життя;

²⁹ Єлістратов А. Зазнач. праця.

- 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:

Цивільне право є універсальним винаходом світової спільноти. Парламент устанавлює 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 врегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних позовів.



Мал. 1. Схема цивільно-правових відносин

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 головною 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 владно щодо

- приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Більше того, суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним і зобов'язаний 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, які перебувають під охороною 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 публічної адміністрації. Тут виникають класичні імперативно-владні адміністративно-правові відносини.

1.3. Система адміністративного права

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) –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-посилання³⁰.

Учені продовжують дискутувати щодо зовнішнього формального опису системи адміністративного права. 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»³¹;

Важливо знати! Програма другого блоку єдиного фахового вступного випробування з правничих дисциплін, яка затверджено МОН, систему адміністративного права України визначила через поділ її на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право»³².

- 3) адміністративне право поділяється на «Загальне адміністративне право», «Особливе адміністративне право» та «Спеціальне адміністративне право»³³.

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.

³⁰ Мельник Р. Зазнач. праця

³¹ Мельник Р. Зазнач. праця

³² Програма вступного випробування. Затверджено Наказом МОН 07.12.2020. № 152.

³³ Галунько В. Система адміністративного права. 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. С. 40–41.

1.3.1. Загальне адміністративне право

Поділ на загальне й особливе адміністративне право було утверджено у вітчизняній науці адміністративного права професором Р. Мельником на основі надбань класичного та сучасного адміністративного права Німеччини та Австрії. Австрійські вчені А. Кахл та К. Вебер до змісту загального адміністративного права включають: по-перше, термінологію, історію, джерела адміністративного права та розкривають правовий статус публічної адміністрації; по-друге, з'ясовують місце та роль європейського та національних конституційного, адміністративного права для публічної адміністрації; по-третє, розкривають організаційний та адміністративно-правовий інструментарій діяльності публічної адміністрації; по-четверте, з'ясовують порядок врегулювання відносини між державою та громадянами; по-п'яте, розкривають адміністративні процедури здійснення адміністративного контролю та адміністративно-правового захисту³⁴.

В умовах сьогодення до вітчизняного загального адміністративного права належать:

- принципи адміністративного права;
- суб'єкти публічного адміністрування;
- інструменти публічного адміністрування;
- публічне майно;
- адміністративні процедури;
- адміністративні послуги;
- захист приватної особи у сфері публічно адміністрування³⁵.

1.3.2. Особливе адміністративне право

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

³⁴ Kahl A., Weber K. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien: Facultas, 2017. 364 s.

³⁵ Програма вступного випробування. Затверджено Наказом МОН 07.12.2020. № 152.

адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права³⁶.

Визнано, що складниками Особливого адміністративного права є: адміністративно-деліктне право, службове право та поліцейське право.

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 право³⁷.

1.3.3. Спеціальне адміністративне право

До змісту Спеціального адміністративного права включається специфіка публічного адміністрування в певних галузях (сферах) 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 освіти. 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,

³⁶ 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.

³⁷ 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.

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.

1.3.4. Європейське адміністративне право³⁸

Після підписання угоди про Асоціацію з Європейським Союзом³⁹ адміністративне право України послідовно почало використовуватися в теоретичних положеннях, здійсненні правотворчості та правозастосуванні публічною адміністрацією цінності і стандарти ЄС. Ці тенденції посилилась після ухвалення Стратегії національної безпеки України, яка ґрунтується на засадах взаємодії розвитку стратегічних відносин з ЄС і НАТО та їх державами-членами. Згідно з нею має здійснюватися повна імплементація Угоди про Асоціацію з метою набуття повноправного членства України в ЄС та Організації Північноатлантичного договору⁴⁰.

Слід зазначити, що з метою набуття членства України в ЄС вітчизняному громадянському суспільству та державі потрібно виконати три основних завдання:

- 1) *ухвалити політичне рішення про вступ, що вже зроблено;*
- 2) *привести адаптацію національного законодавства відповідно до європейського права;*
- 3) *нашому суспільству та публічній владі прийняти європейської цінності як свої.*

У країнах-учасниках ЄС європейське право є вагомою і невід'ємною складовою національних підручників з адміністративного права. У нашій державі існує певний зв'язок між адміністративним правом України та Європейським адміністративним правом.

Європейське адміністративне право – це самостійна наука, галузь і навчальна дисципліна, що є закономірним результатом

³⁸ Авторки: Марина Савюк, Ганна Васіна.

³⁹ Угода 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 16.09.2014. № 1678-VII.

⁴⁰ Стратегія національної безпеки України. Уведена в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року. Затверджено Указом Президента України 14.09.2020. № 392.

європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження зв'язків між відокремленими публічними адміністраціями європейських країн⁴¹.

Європейське адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації (ЄС і країн-учасниць ЄС) із 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. 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 Європи) є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС⁴².

⁴¹ Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України : автореферат. Київ, 2009. 18 с.

⁴² *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.

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 актів⁴³. Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України – напр., імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Отже, 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*⁴⁴;
- 2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – напр., *Регламенту № 850 Європейського Парламенту та Ради 17.05.2017 про звільнення від віз для громадян України, які перетинають кордон ЄС*⁴⁵;
- 3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та вітчизняних суб'єктів господарювання⁴⁶.

⁴³ *Приклад:* 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 25.10.2017. № 1106. № 1106.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ *Приклад:* Регламент (ЄС) 850 Європейського Парламенту та Ради 17.05.2017 «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>

⁴⁶ *Приклад:* Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 848 30.05.2018 про органічне виробництво й маркування органічних продуктів використовується як норма прямої дії вітчизняних органів сертифікації та виробників органічної продукції, які мають бажання експортувати її в країни-учасниці ЄС.

1.4. Джерела адміністративного права ⁴⁷

1.4.1. Поняття, значення та види джерел адміністративного права

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

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

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

До джерел адміністративного права відносять:

- національні джерела адміністративного права (Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти);
- міжнародні джерела адміністративного права (міжнародні договори, акти органів міжнародних організацій та юридичні акти «м'якого права»);
- рішення судових органів (практика Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного суду України та висновки Верховного Суду України щодо застосування норм права)⁴⁸.

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

У межах правової системи джерела адміністративного права, розташовані за принципом їх ієрархічної підпорядкованості,

⁴⁷ Автори: Олена Гулак, Володимир Курило, Андрій Манжула, Людмила Головій.

⁴⁸ Мельник Р. Зазнач. праця

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, як їх гармонізація із 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 права⁴⁹.

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

- є засобом зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм;
- засвідчують загальнообов'язковість норм адміністративного права;
- є засобами і формою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям та суб'єктам публічної адміністрації.

⁴⁹ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: автореферат дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 21-22.

1.4.2. Національні джерела адміністративного права (Конституція України, законодавчі акти, підзаконні нормативні акти)

На відміну від норм, наприклад від кримінального права, об'єднати всі національні джерела адміністративного права в одному чи навіть декількох комплексних (кодіфікованих) кодексах чи законах неможливо 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 уточнюються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Однак об'єктивно існують чотири групи головних джерел адміністративного права:

По-перше, що регулюють відносини приватних осіб із суб'єктами публічної адміністрації. В умовах сьогодення це Закон України «Про адміністративні послуги» та таким має стати проект Закону «Про адміністративну процедуру».

По-друге, закон, що визначає внутрішні високі стандарти праці та поведінки в побуті посадових і службових осіб суб'єктів публічної адміністрації – це відсутній у вітчизняному законодавстві кодекс етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації. Хоча деякою мірою він замінюється законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

По-третьє, це законодавство, що визначає підстави та проведення стосовно притягнення до адміністративної відповідальності. В умовах сьогодення це КУпАП, два розділи Митного кодексу України та деякі інші закони.

По-четверте, процесуальний закон, який надає можливість приватним особам у судовому порядку оскаржувати дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень, – КАСУ.

Крім того норми адміністративного права фіксуються в декількох кодексах, десятках законів і тисячах підзаконних нормативно-правових актах.

1.4.2.1. Конституція України як основне джерело адміністративного права

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

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають: права, свободи та 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 України⁵⁰.

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 й уточнення спеціальних принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності й адміністративних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина публічною адміністрацією, державного та загалом публічного інтересу суспільства.

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

Основним видом джерел адміністративного права є **нормативно-правовий акт (нормативний акт)** – письмовий документ

⁵⁰ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів, 2018. С. 196.

компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони⁵¹, так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації⁵².

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

За юридичною силою національні законодавчі акти (нормативно-правові 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.

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 або всенародним голосуванням (референдумом)⁵³, 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.

Найсуттєвішими ознаками закону є такі: Закон ухвалюється тільки вищими представницькими органами державної влади – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом); Закон є нормативним актом, тобто встановлюючим загальні правила поведіння (норми), обов'язкові для всіх громадян, державних органів, громадських організацій і установ, посадових осіб (або для фізичних і юридичних осіб, зазначених у самому законі); Регулюючи відповідні суспільні відносини, закон найбільше

⁵¹ Наприклад, «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280.

⁵² Наприклад, «Про становлення режиму роботи закладів суб'єктів підприємницької діяльності»: Рішення Рівненської міської ради.

⁵³ Відповідно до Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р.

стійкий, стабільний і піддається зміні, доповненню або скасуванню лише у виняткових випадках у силу об'єктивної суспільної потреби.

Законом України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. визначено, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі є обов'язковими для розгляду й ухвалення рішення в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Стаття 118 цього регламентує те, що Закон, затверджений (ухвалений) на всеукраїнському референдумі, датується днем проведення всеукраїнського референдуму із зазначенням про його затвердження (ухвалення) всеукраїнським референдумом. Щоправда, на всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання.

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

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

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються таким чином.

1. За ієрархічним статусом:

- *Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи (ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять відсилання до конституції (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність парламенту, Президента, уряду, Конституційного суду і т. ін.). Вони діють разом із Конституцією, оскільки їх ухвалення органічно впливає з її змісту)*⁵⁴;

⁵⁴ Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. 2-е видання, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. С. 462.

- *органічні закони*, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або впливають з її змісту (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);
- *звичайні закони* – з інших важливих питань суспільного життя (наприклад, Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»);
- *надзвичайні закони*, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях⁵⁵.

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

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

1.4.2.3. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права

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

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

Тим самим *відповідно до другого підходу* вчені вважають, що публічна адміністрація може ухвалювати підзаконні

⁵⁵ Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III.

нормативно-правові акти. Але й вони погоджуються з тим, що обсяг такого регулювання у стабільній демократичній правовій державі має постійно зменшуватись. А поки вітчизняне суспільство не досягло такого стану, адміністративно-правове регулювання в Україні здійснюється на основі як законів, так і численних підзаконних нормативно-правових актів.

Особливо вагому роль підзаконні нормативно-правові акти відіграють у системі джерел адміністративного права, виходячи з динамічності регулювання правовідносин цієї галузі права та відсутності єдиного кодифікованого акту.

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

За юридичною силою:

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

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

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

локальні (наприклад, Наказ державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30.12.2016 р. № 543, яким затверджено Порядок особистого прийому громадян на даному підприємстві).

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

1.4.3. Міжнародні джерела адміністративного права

1.4.3.1. Міжнародні договори

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»⁵⁶ 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 адміністративно-правових відносин, наприклад:

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.;
- Європейська конвенція про видання правопорушників від 13 грудня 1957 р.;
- Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.

1.4.3.2. 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 відповідно до заяви Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р.

⁵⁶ Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV.

«Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»⁵⁷ джерелами адміністративного права України є юридичні акти Європейського Союзу. Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства Європейського Союзу.

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

До **первинних джерел права ЄС** належать:

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 Співтовариства:

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

⁵⁷ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV.

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

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

Приклади:

- 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)**, відмінна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

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

Такими правовими актами є:

- Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045–0047);
- Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15).

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

1.4.3.3. М'яке право

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 організацій⁵⁸. 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) характер⁵⁹.

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

До найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених ООН, належать:

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

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій.

⁵⁸ Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

⁵⁹ Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.

Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні **міжнародні договори** – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи⁶⁰.

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 стосується 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.

Приклади:

- Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010 р.) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»;
- Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади;
- Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень;
- Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду;
- Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо.

До суб'єктів видання актів «м'якого права» належить Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), яка має своїм завданням забезпечення безпеки у світі, урегулювання кризових ситуацій, ліквідацію наслідків конфліктів. Вирішення цих

⁶⁰ Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 26. Ст. 1733.

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.

Приклади:

- Декларація щодо агресивного націоналізму (1993 р.);
- Единбурзька декларація (2004 р.);
- Астанінська пам'ятна декларація: назустріч спільноті безпеки (2010 р.).

1.4.4. Рішення судових органів як джерела 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) в цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти⁶¹.

Дедалі більшого значення в країнах континентальної правової системи набуває судове рішення, яке проте не можемо віднести до судового прецеденту. Акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки, натомість вони мають похідний характер від норм права⁶².

⁶¹ Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. № 4. С. 297-301.

⁶² Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 311.

1.4.4.1. Практика Європейського суду з прав людини

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 права⁶³.

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.

В Україні із набуттям чинності Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» було офіційно визнано наявність елементів прецеденту у вітчизняній правовій системі.

1.4.4.2. 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 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»⁶⁴ до повноважень Суду належать такі:

⁶³ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV.

⁶⁴ Про Конституційний Суд України: Закон від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII.

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- офіційне тлумачення Конституції України;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;
- надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України;
- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі Закон України суперечить Конституції України.

1.4.4.3. Висновки Верховного Суду щодо застосування норм права як (квазі) джерело адміністративного права

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

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁶⁵ Верховний Суд:

- ✓ здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, установленому процесуальним законом;
- ✓ здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;
- ✓ надає висновки щодо 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.

Постанови Пленуму Верховного Суду не варто відносити до джерел адміністративного права, оскільки вони не є обов'язковими

⁶⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII.

для всіх учасників правовідносин. Ці акти насамперед адресуються судам, які можуть їх урахувати при вирішенні справи, проте вони не є обов'язковими для них, а швидше є роз'ясненнями, рекомендаціями. Отже, постанови Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не породжують прав та обов'язків для учасників процесу й будуть лише джерелом переконливого характеру. Натомість *висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду*, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також враховуються судами при вирішенні судових справ. Крім того, застосуванню підлягають також правові висновки Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. У той час як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть враховуватися судами при вирішенні справи, то *зразкові рішення Верховного Суду* є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться в зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядкух. Важливий вплив на адміністративне право мають також *рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремії частині рішень* Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремії його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду⁶⁶.

Отже, суб'єкти публічного адміністрування мають організувати свою діяльність з огляду на положення рішень Верховного Суду України.

⁶⁶ Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. ... д.ю.н. Львів. Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 312–313.

1.4.5. 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)⁶⁷ 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 України⁶⁸ 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. Для визнання норм

⁶⁷ Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

⁶⁸ Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435.

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 норми⁶⁹.

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 відносин⁷⁰.

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

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

- існування прогалін 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»)⁷¹.

⁶⁹ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

⁷⁰ Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук: Київ, 2011. С. 182.

⁷¹ Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

1.4.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою

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

Систему джерел адміністративного права можна представити у вигляді «ієрархічної піраміди», що має такий вигляд⁷²:

Державний рівень: <ul style="list-style-type: none">• Конституція України;• міжнародні договори України; • закони України;• акти Кабінету Міністрів України;• акти Президента 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: <ul style="list-style-type: none">• акти органів місцевого самоврядування; • акти інших юридичних осіб публічного права, які діють на місцевому (муніципальному) рівні.
--	--

Джерела адміністративного права перебувають між собою в супідрядності, заснованій на юридичній силі наявних у них правових норм і сфері правового регулювання:

- 1) *джерела права ґрунтуються на приматі норм міжнародного права, а на національному рівні – насамперед на нормах Конституції та законів України, що мають вищу юридичну силу;*
- 2) *нормативні акти суб'єктів владних повноважень вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб'єктів нижчого рівня, слугують юридичною базою для джерел – нормативних актів, які ухвалюють суб'єкти владних повноважень нижчого рівня*⁷³.

⁷² Мельник Р. Зазнач. праця

⁷³ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43.

Зокрема, стаття 7 КАСУ зазначає: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування»⁷⁴.

Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 14.01.2008 р. № 1343 подає таку систематизацію нормативно-правових актів за юридичною силою: 1. Найвищу юридичну силу має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються (видаються) на основі Конституції України і мають відповідати їй. 2. Закони, ухвалені або затверджені на всеукраїнському референдумі, мають вищу юридичну силу щодо інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. 3. Закони посідають провідне місце в ієрархії нормативно-правових актів та мають вищу юридичну силу щодо підзаконних нормативно-правових актів. 4. Укази Президента України та постанови Верховної Ради України, ухвалені відповідно до Конституції та законів України, мають вищу юридичну силу щодо правових актів Кабінету Міністрів України. 5. Підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади вищого рівня мають вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів органів виконавчої влади нижчого рівня. 6. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Юридична сила міжнародних договорів України визначається відповідно до Закону України «Про міжнародні договори України».

1.4.7. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права

«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

⁷⁴ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.

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

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

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

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

У разі якщо колізія виникає 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); між загальним і спеціальним юридичними актами одного ієрархічного рівня – застосовується останній⁷⁵.

Конкуренція може виникати також між нормами адміністративного права, розміщеними, по-перше, в юридичних актах органів державної влади, а по-друге – в юридичних актах органів місцевого самоврядування. У такій ситуації з огляду на положення ч. 1 ст. 144 Конституції України та ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовуються норми адміністративного права, зосереджені в юридичних актах органів державної влади.

Запитання і завдання

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?

⁷⁵ Мельник Р. Зазнач. праця

4. У чому полягає сутність публічного інтересу?
5. Здійснить відмежування публічного інтересу від приватного.
6. У чому полягає призначення (мета і завдання) адміністративного права?
7. Що складає предмет адміністративного права?
8. Здійснить відмежування адміністративного права від цивільного.
9. Які відносини складають предмет адміністративного права України?
10. Розкрийте взаємодію адміністративного права України та європейського адміністративного права.
11. Назвіть підгалузі, які входять до особливого адміністративного права.
12. Що розуміється під джерелом адміністративного права?
13. Яка система притаманна для джерел адміністративного права?
14. Яке значення мають джерела адміністративного права?
15. Розкрийте поняття та здійсьнить класифікацію законів як джерел адміністративного права.
16. Розкрийте поняття та здійсьнить класифікацію підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права.
17. У чому полягає зміст джерел права ЄС?
18. У чому полягає відмінність між формалізованими та неформалізованими міжнародними джерелами права?
19. Як можна пояснити причину збільшення кількості джерел адміністративного права?
20. Схарактеризуйте сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України.

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-stetse nko/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. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *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. Галуцько 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. Галуцько В. Основоположні засади адміністративного права України. 2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=0Of-SBW9-ck>
9. Eduardo Garcia De Enterrna. Curso De Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Páginas.
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. Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 182.
13. Курило В. Про систему джерел адміністративного права України. *Юридичний вісник*. 2009. № 2. С. 30–33.
14. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 85. (російською мовою).
15. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308с.
16. 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.
17. Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.
18. 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.
19. Решота В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 126–131.
20. Решота В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів : ТЗОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.

РОЗДІЛ 2

ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ⁷⁶

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 розвитку⁷⁷.

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 адміністративного 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.

⁷⁶ За загальною редакцією: Валентина Галуцька.

⁷⁷ Теорія держави і права: підручник / за ред. О. Петришина. Харків, 2015. С. 124.

2.1. Принцип верховенства права в адміністративному праві⁷⁸

Принцип **верховенства права** є одним з основоположних принципів правопорядку Української держави, закріплений 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. КАСУ: 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 р. та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р.

Верховенство права в адміністративному праві має такі складові:

- є своєрідним запобіжником від свавілля з боку суб'єктів публічної адміністрації стосовно приватних осіб;
- передбачає рівність усіх громадян та усіх однорідних юридичних осіб перед законом;
- означає, що права та свободи людини не є наслідком ухвалених у нормативно-правових актах гарантій. І навпаки – джерела права, ухвалені в офіційних документах, є наслідком природних прав людини і громадянина.

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.

⁷⁸ Автори: Катерина Чижмарь, Олександр Лавринович.

Отже, принцип верховенства права в адміністративному праві є первинною об'єктивною засадою, на якій базується адміністративно-правова діяльність суб'єктів публічної адміністрації, адміністративного суду та інших учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення (недопущення порушення) прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави.

2.1.1. Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративних правовідносин

Важливим чинником сутності верховенства права як принципу адміністративного права є характеристика частини 2 статті 8 Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Цей 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 нормативно-правовими 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 й закон, є вторинними;
- законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини і громадянина, є неправовим, не підлягає виконанню, більш того його виконання є карним;
- законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а його невиконання є карним;
- принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації.

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 при здійсненні адміністративної діяльності суб'єктами публічної адміністрації та адміністративного судочинства. Він полягає в тому, що в разі застосування суб'єктами владних повноважень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права, свободи й законні інтереси людини і громадянина, або в разі тлумачення їх у такий спосіб рішення, винесене в таких категоріях справ, має визнаватися недійсним – неправовим.

Принцип верховенства права при врегулюванні адміністративних правовідносин включає такі елементи:

- можливість звернутися до адміністративного суду та адміністративного органу за захистом прав, свобод та інтересів на підставі Конституції України та (або) теорії природного права;
- 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 та суб'єктів публічної адміністрації судової практики Європейського суду з прав людини.

Так, у справі «Полторацький проти України» ЄСПЛ вказано, що суд насамперед мусить розглядати, чи було втручання здійснено відповідно до закону⁷⁹.

Слід зазначити, що рішення ЄСПЛ є обов'язковим до виконання договірними сторонами, використовується як джерело права та створює привід для вдосконалення внутрішнього законодавства.

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

Адміністративні суди мають перевіряти, а адміністративні органи повіряти свої 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

⁷⁹ Справа «Полторацький проти України» (Заява № 38812/97). URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_838)

верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення.

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 КАСУ, 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*. Тим самим 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.

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

2.1.2. Складові верховенство права

2.1.2.1. Принцип законності⁸⁰

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 органів⁸¹. *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:

⁸⁰ Автор: Валентин Галуцько.

⁸¹ Горбунова Л. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 176.

«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) дотримання суб'єктами публічної адміністрації адміністративних процедур і правил юридичної техніки;
- 4) використання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування всіх дозволених законодавством засобів щодо забезпечення попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні публічні інтереси фізичних і юридичних осіб, невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав і свобод.

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 порушувалися 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 – зв'язаності публічної адміністрації законом, без права виходу за межі формально встановленої

компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров'я людини.

2.1.2.2. Юридична визначеність⁸²

Засади юридичної визначеності є одним із провідних елементів принципу верховенства права. В його основі лежить відоме з римського права положення *res judicata* (лат. «вирішена справа»), відповідно до якого остаточне рішення правоможного суду, яке вступило в силу, є обов'язковим для сторін і не може переглядатися. Іншими словами, цей принцип гарантує остаточність рішень («що вирішено – вирішено і не має переглядатися до безмежності»)⁸³.

Юридична визначеність дає можливість учасникам адміністративно-правових відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема в тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване. Юридичною визначеністю зумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату через учинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки. Утілення легітимних очікувань унеможливується зокрема у випадку, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими.

Приклад: у справі «Олександр Волков проти України» OleksandrVolkov v. Ukraine) 9.01.2013, заява №21722/11 порушення принципу юридичної визначеності було констатоване Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення судді до відповідальності за порушення присяги в контексті дотримання вимог якості закону⁸⁴.

Загалом сутністю принципу юридичною визначеності є положення, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого

⁸² Автори: Олександр Світличний, Олена Коротун.

⁸³ Принцип юридичної визначеності. Українське право. 2017. URL: https://ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human_rights/tuyrshchyt-yuuyeyrsl-vyirayersfkhk-tuankhyna-zhfto/

⁸⁴ Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. стор. 397. Ст. 3307.

права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки⁸⁵.

2.1.2.3. Запобігання зловживання (надужиттю) повноваженнями

Принцип верховенства права не виключає визнання за суб'єктами публічної адміністрації певних дискреційних повноважень в ухваленні рішень, однак у такому разі має існувати правовий механізм запобігання зловживанню повноваженнями.

У такому контексті верховенство права означає, що суб'єкти публічного адміністрації не можуть діяти свавільно та зобов'язані дотримуватись правил, які даватимуть можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах.

Первинними у цьому випадку є положення теорії природного права, а саме другої формули правового регулювання, коли суб'єктам публічної адміністрації: заборонено все крім того, що прямо дозволено законом. Це відображено 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».

Принцип запобігання зловживанню повноваженнями суб'єктами владних повноважень характеризується тим, що:

- є невід'ємною складовою принципу верховенства права;
- практично утверджений в нормах Конституції України;
- є гарантом прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічному адміністрування, чинником забезпечення публічних інтересів держави і суспільства загалом;
- передбачає реальне втілення у правозастосування принципу законності;
- забезпечується як правовими, так і морально-етичними засобами;
- є вагомим чинником законотворчої та підзаконної правотворчості.

⁸⁵ Верховенство права. Конституційний суд України. 2020. URL: <http://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>

2.1.2.4. Рівність перед законом і недискримінація

Принцип рівності є фундаментальною складовою концепції верховенства права, невід'ємною умовою функціонування публічної влади, адже конституційно закріплений у нормах статей 21 та 24 Конституції України, згідно з якими всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах, мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а надання привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками заборонено.

У сучасній юридичній літературі вказують на два основні шляхи досягнення рівності: забезпечення рівних можливостей і забезпечення рівних результатів. Це призводить до висновку, що сьогодні положення «всі рівні перед законом і судом» означає, що суб'єкти можуть перебувати в рівному стані лише за рівних умов.

Якщо умови не є рівними, законодавець зобов'язаний запроваджувати різний адміністративно-правовий статус, надаючи певні переваги більш слабким і залежним суб'єктам, аби не допустити порушення їх прав і свобод.

Саме закріплення рівності перед законом разом із заборонаю дискримінації має на меті забезпечення універсального додержання принципу рівності, залишаючи одночасно належне поле розсуду суб'єктам публічно адміністрації у проведенні економічної, соціальної та іншої політики, що неминуче пов'язана з установами у законах певних розрізень⁸⁶.

Принцип недискримінації означає, що всі права гарантуються кожній людині без будь-якого виключення чи обмеження з причин інвалідності або за іншими ознаками. В його основі лежать такі постулати:

- 1) забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб;
- 2) забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб;
- 3) повага до гідності кожної людини;
- 4) забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб⁸⁷.

2.1.2.5. Доступ до правосуддя

Статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право на справедливий суд, що включає,

⁸⁶ Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3 (46). С. 8-19.

⁸⁷ Рівність та недискримінація. Судова влада України. 2018. URL: https://dr.hr.court.gov.ua/sud2010/gromadyanam/malomob_naselennya_619/481308/

крім іншого, право на розгляд справи. Відповідні положення Конвенції втілені також у ст. 55 Конституція України, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищає суд; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У науковій літературі висловлюється думка, що право на розгляд справи означає право особи звернутися за захистом до суду та право на те, що його справа буде розглянута та вирішена судом. Обов'язковою умовою дотримання цього права є те, що особі має бути забезпечена можливість реалізації зазначених прав без будь-яких обмежень, перешкод чи ускладнень. Можливість людини без перепон одержати судовий захист є головним змістовним аспектом поняття доступу до правосуддя⁸⁸.

2.2. Принципи належного врядування в адміністративному праві⁸⁹

Належне публічне адміністрування має низку основних характеристик й основоположних засад, на яких базується адміністративно-правова діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Ними є участь і орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права.

Названі засади засвідчують, що корупція має бути мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Принципи належного врядування також мають відповідати сьогоденним і майбутнім потребам суспільства⁹⁰.

Належне врядування є вершиною еволюції публічного адміністрування, яке увібрало у себе все найкраще та найрезультативніше

⁸⁸ Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. Національна асоціація адвокатів України. 2019. URL: <https://radako.com.ua/news/pravo-na-dostup-do-sudovogo-zahistu-v-konteksti-dotrimannya-strokiv-zvernennya-do-sudu-praktika>

⁸⁹ Автори: Алла Пухтецька, Володимир Діхтієвський.

⁹⁰ Що є належне врядування? Цент політико-правових реформ. 2015. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2600->

від попередніх теоретичних і практичних надбань. Для досягнення цілей належного врядування фахівці рекомендують дотримуватися таких трьох постулатів:

- 1) посадові особи суб'єктів владних повноважень завжди мають пам'ятати, що громадяни є центром усіх демократичних інститутів та процесів;
- 2) суб'єкти публічної адміністрації мають постійно покращувати якість і ефективність публічного адміністрування;
- 3) вища виконавча та місцеві влади створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення публічного адміністрування на центральному й місцевому рівнях на основі цінностей і стандартів ЄС⁹¹.

Уперше принципи належного врядування отримали своє визначення в Білій книзі Європейського урядування у 2001 р., серед них основними були закріплені: **відкритість** – вимога до адміністративних органів працювати відкрито, обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу, вимога викладати інформацію доступною мовою для вирішення проблем забезпечення довіри до складних інституцій; **участь** – вимога якості, релевантності та ефективності політики Європейського Союзу, що визначається залученістю широкого кола осіб та організацій до формування політики, а збільшення участі з великою ймовірністю збільшує довіру до результатів упровадження політик та інституцій, які їх імплементують.

Відповідальність – вимога до всіх інституцій нести відповідальність за те, що вони роблять для Європи, вимога зрозумілості і відповідальності всіх інших агентів, задіяних у розробленні і впровадженні політики Європейського Союзу. **Ефективність** – вимога своєчасності політики, забезпечення досягнення завдань політики, оцінювання майбутнього впливу, попереднього досвіду, що має застосовуватися на пропорційній основі та на найбільш доречному рівні. **Відповідність (узгодженість)** – вимога відповідності та узгодженості політик між собою, легкого розуміння і сприйняття змісту політик громадянами⁹².

Урядування розкривається через такі стандарти: належне законодавство; доступ до інформації; належна адміністрація;

⁹¹ Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. Київ, 2015. 256 с.

⁹² Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. Київ : Логос, 2014. С. 207.

належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; нагляд тощо. Належне урядування оцінюється завдяки **індексам урядування**, що розраховуються для кожної країни світу та об'єднують такі показники: 1) показник участі громадян (сумарні показники індексів політичної свободи та політичної стабільності); 2) показник спрямованості уряду (сумарні показники ефективності судочинства, діяльності державної служби, зменшення рівня корупції); 3) показник суспільного розвитку (сумарні показники розвитку суспільства, рівності розподілу доходів); 4) показник управління економікою (сумарні показники торгівельної та монетарної й фіскальної політики).

В останніх дослідженнях Світового Банку щодо України використовувалися такі показники урядування: *участь* (урахування голосу) та *відповідність*; *політична стабільність* та *відсутність злочинності/тероризму*; *ефективність уряду*; *якість регуляторної політики*; *верховенство права*; *контроль за корупцією*.

2.2.1. Значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин

Принципи належного врядування встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення прав свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституційних норм до окремих підзаконних нормативно-правових актів і судових прецедентів.

Принципи належного врядування мають стати не просто засадничими ідеями, заснованими на чийсь добрій волі, а реально виконуватися на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищатися від порушень незалежними органами публічно і громадського контролю, системою адміністративної юстиції та парламентським контролем.

У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються вагомі принципи, що мають виконуватися всіма державами-членами, 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 адміністрації⁹³.

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 місцевому⁹⁴.

Отже, значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин полягає в тому, що вони встановлюють засадничі стандарти, які стимулюють публічних службовців при наданні адміністративних послуг, здійсненні розпорядчої та виконавчої діяльності на мінімізацію корупції, врахування прав і свобод меншості й найбільш незахищених верств суспільства.

2.2.2. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування

Цей принцип полягає в тому, що має діяти консенсусна модель культури публічного адміністрування, яка передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення.

Забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування базується на:

- участі суб'єктів громадянського суспільства у процесі ухвалення адміністративно правових рішень, залученні широкого кола зацікавлених учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;

⁹³ Європейські принципи державного управління. Публікація СІГМА. № 27. 1999. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf

⁹⁴ 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.

- 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 суб'єктів громадянського суспільства в публічному процесі ухвалення рішень 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 позицій⁹⁵.

2.2.3. Принципи відкритості й прозорості в адміністративному праві

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж «прозорість». **Відкритість** передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує⁹⁶. *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).

Принцип прозорості (англ. – *the principle of transparency*) – один із центральних принципів адміністративного права, який в європейських країнах розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії в середині 1990-х рр. У європейському адміністративному праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі ухвалені рішення.

Принцип прозорості в розумінні Модельного кодексу Ради Європи 2007 року полягає в тому, що органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу прозорості, за яким вони забезпечують інформування приватних осіб відповідними засобами про вжиті заходи та ухвалені рішення, включаючи публікування офіційних документів; вони зобов'язані забезпечувати право доступу до офіційних документів.

Група принципів «Відкритість і прозорість» була сформульована за участі дослідженнях Програми СІГМА та ОЕСР під час розроблення проблем формування спільно простору взаємодії публічних

⁹⁵ 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

⁹⁶ Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.html>

адміністрацій європейських країн – європейського адміністративного простору: принцип відкритості на протипагу секретності; принцип прозорості на протипагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його прийняттям, і т. ін.⁹⁷

Отже, принцип відкритості полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають забезпечувати вільний доступ усім зацікавленим особам до намірів, підстав аргументації та адміністративної процедури ухвалення рішення та самого офіційно ухваленого адміністративного рішення. Вони мають оприлюднювати свої рішення в доступних офіційних виданнях, так щоб із ними могли ознайомитися усі категорії громадян, зокрема особи з особливими потребами та національні меншини. Принцип прозорості визначає те, що рішення суб'єктів публічної адміністрації ухвалюються та здійснюють введення їх дію відповідно до адміністративних процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби доступні засоби масової інформації та відкриті інтернет-ресурси.

2.2.4. Принцип доброчесності й етичної поведінки в адміністративному праві

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 приватної особи, так і публічного інтересу суспільства загалом⁹⁸.

⁹⁷ European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999, p. 8-12. URL: <http://www.eupan.org>

⁹⁸ Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 65-72

Принцип етичної поведінки суб'єктів публічної адміністрації включають у себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях природного права, Конституції України, Конвенції захисту прав та основоположних свобод, законодавства про публічну службу та запобігання корупції, а саме:

- служіння народу України та суспільству – забезпечувати публічний, а не відомчий інтерес;
- гідна поведінка – бути ввічливими у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими;
- неупередженість і політична нейтральність – не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків; недопущення виконання незаконних рішень чи доручень;
- сумлінність, при забезпечення публічної інтересу;
- нерозголошення інформації.

2.2.5. Принцип ефективності в адміністративному праві

Ефективність публічного адміністрування постає як результат впливу якості та змісту цілеспрямовано застосованих інструментів публічного адміністрування суб'єктами публічного адміністрування, а також дії об'єктивних чинників, які опосередковують хід і результати адміністративно-правового застосування норм адміністративного права⁹⁹

Ефективність публічного адміністрування це ступінь відповідності між існуючими запитами вітчизняного громадянського суспільства у вирішенні соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та приватними фізичними і юридичними особами, а також міра вирішення цих протиріч як наслідок дії адміністративно-правової норми. При мінімізації матеріальних та фінансових витрат для отримання суб'єктами публічної адміністрації мети і завдань публічного адміністрування.

Принцип ефективності в адміністративному праві базується на засадах:

- результати адміністративної діяльності публічної адміністрації співвідносяться з поставленим цілям і завдання публічного адміністрування;

⁹⁹ Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. 2016. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5627/vnulpurn20168557.pdf>

- суб'єкти публічного адміністрації мають бути забезпечені всіма необхідними ресурси для виконання покладених на них завдань;
- суб'єкти публічного адміністрування використовують надані їм кадрові, матеріальні й фінансові ресурси максимально ощадливо;
- регулярно проводяться аудити стосовно раціонального використання публічних ресурсів, вироблятися пропозиції щодо підняття якості та зменшення строків надання адміністративних послуг, а також здійснення іншого публічного адміністрування.

Отже, принцип ефективності в адміністративному праві полягає в тому, що публічне адміністрування має призводити до потрібних позитивних наслідків стосовно забезпечення прав, свобод, інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави, одночасно здійснюватися з найменшими матеріальними та фінансовими затратами.

2.2.6. Принципи компетентності й спроможності в адміністративному праві

Принципи компетентності й спроможності полягають у тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають володіти достатнім рівнем комплексу професійних знань, умінь, властивостей і якостей, що дає їм можливість практично здійснювати оптимальне й ефективне публічне адміністрування у сфері своєї компетенції.

Компетентності у сфері публічного адміністрування є індикаторами, що дозволяють визначити готовність посадових і службових осіб суб'єктів публічної адміністрації до конкретної адміністративної діяльності щодо публічного забезпеченні прав, свобод, інтересів та публічного інтересу держави. Їх набуття дає суб'єктам публічної адміністрації можливість орієнтуватися в умовах сучасних проблем, які стоять перед вітчизняними органами публічного влади у складному соціально-економічному, військово-терористичному й інформаційному просторах.

Спроможність – це практична здатність суб'єктів публічного адміністрування, виконувати визначені функціональними обов'язками завдання, володіти інструментарієм їх виконання у відповідності до встановлених вимог.

2.2.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності

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

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

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини й основоположних свобод у цій сфері. Вона визначила, що 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 вибрати форми культурного самовираження.

Провідною складовою забезпечення принципу *культурної різноманітності* є засади гідності й поваги до всіх культур, а саме охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження, що передбачає визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до меншин і корінних народів¹⁰⁰.

2.2.8. Принцип забезпечення соціальної згуртованості

Принцип злагодженості на рівні публічного адміністрування полягає в тому, що всі заходи публічного адміністрування мають відповідати один одному та бути зрозумілими для громадян. Потреба у злагодженості всередині вітчизняного суспільства стала критично актуальною в умовах російсько-терористичної гідридної агресії. Такі виклики, разом із потребою консолідації вітчизняного суспільства у здійснення

¹⁰⁰ Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Ратифіковано Законом 20.01.2010. № 1811-VI

практичних заходів щодо вступу України в ЄС та НАТО, не можуть бути вирішені без забезпечення соціальної згуртованості суб'єктів публічної адміністрації, які входять до різних міністерств, центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Злагожденість вимагає політичного лідерства та відповідальності Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих керівників органів публічної влади для забезпечення послідовного підходу в складній системі публічного адміністрування.

2.2.9. Принцип підзвітності в адміністративному праві

Підзвітність публічної адміністрації – це обов'язок суб'єктів публічного адміністрування звітувати перед громадянським суспільством та вищим за ієрархічним статусом керівництвом стосовно ефективності здійснюваної ними публічного адміністрування та дотриманням ними прав, свобод та інтересів громадян при виконанні своїх функціональних обов'язків.

2.2.10. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

Сталий розвиток у публічному адмініструванні¹⁰¹ означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою, теперішні суб'єкти публічної адміністрації мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, не допускаючи (попереджаючи) негативних економічних, соціальних, екологічних та інших перекосів. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу.

2.2.11. Принцип інноваційності та відкритості до змін

Потреба імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої, не залишає інших

¹⁰¹ 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.

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. Вітчизняна 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.

2.2.12. Принцип поваги приватності

За цим принципом (ще: конфіденційності), органи публічної влади зобов'язані поважати приватність, з-поміж іншого – під час розгляду особистих даних; у випадках, коли органи публічної влади уповноважені мати доступ до персональних даних або файлів, особливо електронних засобів, вони вживатимуть усіх необхідних заходів для гарантування приватності (конфіденційності); приватним особам гарантується право доступу до персональної інформації, що стосується їх, та право вносити або змінювати будь-яку інформацію, що є неточною або не має була бути записаною.

2.2.13. Принципи-вимоги щодо обігу інформації

У системі принципів належної адміністрації самостійну підгрупу становлять принципи-вимоги щодо обігу інформації, що використовується у зв'язку з реалізацією повноважень адміністративного органу: а) принципи, що забезпечують *інформування громадян про діяльність адміністративного органу*: принцип інформування; принцип консультування; принцип етичності; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови; б) принципи, що забезпечують право на *отримання інформації від адміністративного органу*: доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали); принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов'язкового передання документів

уповноваженим органам (службам); право робити заяви; принцип прозорості адміністративних дій; в) *принципи конфіденційності та захисту даних*: принцип захисту даних та поваги приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування.

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/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
3. Галуцько В. Олєфір 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.sigmaxweb.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

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹⁰²

3.1. Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права¹⁰³

Категорія «публічна адміністрація» є головною категорією в доктрині адміністративного права. Зазначений термін використовується поряд із такими поняттями, як «публічне адміністрування», у зв'язку з чим виникає питання про їх співвідношення. Слід звернути увагу, що зазначені терміни є доктринальними, чинне законодавство України їх не використовує. З приводу термінів «публічне управління» та «публічне адміністрування» в науці адміністративного права можна зустріти різні погляди щодо їх визначення та співвідношення. Уважаємо за можливе виділити такі основні підходи до розуміння зазначених категорій. За першим підходом терміни «публічне управління» та «публічне адміністрування» розглядаються як синоніми та полягають у практичній реалізації функцій виконавчої влади – участі в формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. У межах другого підходу термін «публічне адміністрування» є більш широким і включає в себе реалізацію публічно-владних управлінських функцій, а також надання адміністративних послуг. Зазначений підхід має своїм законодавчим підґрунтям положення КАСУ, у якому суб'єкта владних повноважень визначено через його функції – публічно-владні управлінські функції та надання адміністративних послуг.

За третім підходом термін «публічне управління» є більш широким за «публічне адміністрування», оскільки останнє полягає лише в поточній реалізації окремих функцій публічної політики, однак виключає участь у її формуванні. Ураховуючи ті тенденції, які склалися у вітчизняній доктрині, а саме використання категорій

¹⁰² За загальною редакцією: Петра Діхтієвського.

¹⁰³ Автор: Юлія Ващенко.

«публічне управління» та «публічне адміністрування» для характеристики функціонального аспекту виконавчої гілки влади, пропонуємо взяти за основу саме перший підхід та визначити, що публічне управління (адміністрування) є діяльністю уповноважених суб'єктів щодо практичної реалізації функцій виконавчої влади, а саме участі у формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. По суті зазначені категорії тісно пов'язані з тим, що в радянській доктрині адміністративного права позначалося терміном «виконавча (виконавська) діяльність». У цьому контексті важливо розмежовувати публічне управління (публічне адміністрування) та адміністративне розпорядництво. Як справедливо зазначає Р. Мельник, публічне адміністрування має зовнішню спрямованість, тобто здійснюється за межами відповідного органу, тоді як адміністративним розпорядництвом є діяльність, яка пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців і т. д.)¹⁰⁴.

Якщо категорія «публічне управління» («публічне адміністрування») стосується функціонального аспекту зазначеної діяльності, то її інституційний аспект пов'язаний саме з публічною адміністрацією. Тобто публічне управління (публічне адміністрування) здійснюється суб'єктами публічної адміністрації/суб'єктами публічного адміністрування.

Ураховуючи зазначене, **суб'єкт публічної адміністрації / суб'єкт публічного адміністрування – це суб'єкт, який у межах власних або делегованих повноважень здійснює практичну реалізацію функцій виконавчої влади, а саме бере участь у формуванні державної політики та її реалізації шляхом виконання Конституції та законів України. Відповідно публічна адміністрація є системою суб'єктів публічного адміністрування.**

Категорія «суб'єкт публічної адміністрації», або «суб'єкт публічного адміністрування» є категорією доктринальною, тобто використовується в науці адміністративного права. Законодавство України використовує термін «суб'єкт владних повноважень», під яким розуміється орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), орган, місцевого самоврядування, їх посадова чи

¹⁰⁴ Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с. С. 35–36.

службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Перспективне законодавство України, а саме проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (№ 3475 від 14.05.2020 р.), який було ухвалено Верховною Радою України у першому читанні, використовує термін «адміністративний орган», під яким розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції.

Окреслюючи коло суб'єктів публічної адміністрації, потрібно враховувати, що воно не обмежується лише органами виконавчої влади, хоча вони і складають, так би мовити, ядро публічної адміністрації. На сьогодні окремі функції виконавчої влади здійснюють державні органи, які формально не підпорядковані жодній з гілок влади (наприклад, Національний банк України), органи місцевого самоврядування й навіть приватні особи – на підставі делегованих повноважень органів державної влади.

3.1.1. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування¹⁰⁵

Компетенція є базовою теоретичною категорією адміністративного права, яка дозволяє повно та всебічно охарактеризувати конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній та внутрішній.

Зовнішній аспект пов'язаний з етимологією терміна «компетенція», що походить від латинського *competere* («бути відповідним»). У нашому 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.

Унікальність компетенції дуже важлива. У разі порушення суб'єкти владних повноважень можуть відновити (встановити) її через укладення угоди про розмежування компетенції або звернувшись до адміністративного суду з позовом із приводу реалізації їх

¹⁰⁵ Автор: Олександр Зима.

компетенції. При цьому це виняток, адже за загальним правилом орган державної влади не може звертатися з адміністративним позовом до іншого, бо це буде позов держави до самої себе (див. постанову Верховного Суду у справі за позовом Міністерства екології та природних ресурсів України до Державної регуляторної служби України ¹⁰⁶).

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

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

Розглянемо складові компетенції.

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

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

Приклад: Національна поліція має чотири завдання (забезпечення публічної безпеки й 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) ¹⁰⁷, Служба зовнішньої розвідки України – п'ять ¹⁰⁸, Міністерства юстиції України – вісімнадцять ¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2020 р. в справі № 640/18401/18.

¹⁰⁷ Про Національну поліцію: Закон України.

¹⁰⁸ Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України.

¹⁰⁹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228.

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

У компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них вказує на те, що виконання поставленої 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 використовуються маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо.

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

Об'єктний маркер вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання (об'єкти інтелектуальної власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). Зазвичай предмет відання окреслюється кількома предметними маркерами.

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

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

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

Третій складник компетенції – **повноваження**. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів

публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, що займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'язком». Кількість повноважень суб'єктів публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно відрізняється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження¹¹⁰, за Державною податковою службою України – сімдесят п'ять¹¹¹, за деякими міністерствами – більше трьох сотень.

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

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

Повноваження суб'єктів публічного адміністрування. Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Тобто з самого початку визначається коло його публічних обов'язків. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами, 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

¹¹⁰ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360.

¹¹¹ Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227.

отримали такі ліцензії, також у нього є право вимагати від претендентів на ліцензію надання визначеного переліку документів, сплати адміністративного збору тощо. Разом ці права та обов'язки становлять собою повноваження на ліцензування медичної практики.

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

З цієї норми можна зробити такі висновки: 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.

Останнє твердження давно закріпилось у судовій практиці. Так, у справі за позовом громадянина до Міністерства оборони України позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. Проаналізувавши перелік повноважень згаданої комісії, Верховний Суд задовольнив позов, указавши, що рішення відповідача є протиправним, оскільки в комісії Міністерства оборони України *відсутні повноваження* щодо скасування власного рішення, відповідно в його скасуванні є *ознаки свавільного рішення*¹¹².

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

¹¹² Постанова Верховного Суду від 15 листопада 2019 року в справі № 820/1916/18.

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

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

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

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

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

Залежно від місця органу публічного адміністрування, якому належать повноваження, 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'єктом публічного адміністрування) та *делеговані* (отримані від іншого суб'єкта публічного адміністрування).

Окремо згадаємо так звані *дискреційні повноваження*.

Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом випадках. Він здійснюється за допомогою реалізації дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше,

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

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

Слід зважати, 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.

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 нові повноваження, позбавляють старих, а треті істотно змінюють.

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

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

Приклад: наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій 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.

Проте частіше застосовується не наділення, а **перерозподіл повноважень**, що має похідний, вторинний характер. У разі

наділення суб'єкт отримує нові, раніше невідомі повноваження. У разі перерозподілу вже чинні повноваження переходять від одного суб'єкта публічної адміністрації до іншого.

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

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються: 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 України¹¹³.

Можливим є 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 адміністрації своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті повноваження, які вже належать суб'єктові публічної адміністрації.

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.

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень: 1) через видання нормативного акта; 2) через видання індивідуального акта; 3) через укладення адміністративного договору.

¹¹³ 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.

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

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

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

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

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

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

Приклад: Наказ міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США¹¹⁴

¹¹⁴ Про порядок ліцензування експорту товарів: Наказ Мінекономіки від 09.09.2009. № 991.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09>

- **по-четверте**, це 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 ринку¹¹⁵.

3.2. Система органів виконавчої влади¹¹⁶

Хоча публічна адміністрація не обмежується системою органів виконавчої влади, саме останні традиційно є її ключовими елементами, що зумовлюється зокрема наступним: основним (хоча й не виключним) призначенням органів виконавчої влади є реалізація функцій однієї з трьох традиційних гілок влади – виконавчої влади. Незважаючи на те, що виконавча влада здійснюється не лише органами виконавчої влади, саме останні несуть найбільше навантаження у цій сфері. 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

¹¹⁵ Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>

¹¹⁶ Автор: **Юлія Ващенко**

видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи 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. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади В. Авер'янов уважав справою практичного державотворення. При цьому учений наголошував на тому, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів¹¹⁷.

Таким чином, Конституція України не містить вичерпного переліку видів органів виконавчої влади, визначаючи лише основні (на думку законодавця) елементи системи.

На підставі аналізу положень Конституції України можна зробити висновок про наявність у системі виконавчої влади вищого, центрального, Автономної Республіки Крим і місцевого рівнів органів виконавчої влади.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Уряд – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ, Уряд). Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах – нормами адміністративного права¹¹⁸. Відповідно відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративно-правового регулювання¹¹⁹. Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р.

¹¹⁷ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 210.

¹¹⁸ Ващенко Ю. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3(17). 2016. С. 27.

¹¹⁹ Ващенко Ю. В. Зазнач. праця.

№ 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 України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 3 ст. 114 Конституції України).

Необхідно звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Однак два міністри – Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України – призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду – за поданням Прем'єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента України щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент України 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 зумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

Слід зауважити, що ні Президент України, ні Прем'єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, 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 нормативно-правовими актами,

повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Відповідно до ст. 116 Конституції України Уряд зокрема:

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й 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 ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9¹ 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).

Другий рівень органів виконавчої влади – центральний – становлять 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 й міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади можна виділити і конституційно-правові, і 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, й інших центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств й 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.

Слід зазначити, що центральний рівень системи органів виконавчої влади зазнавав чи не найсильнішого політичного впливу впродовж усіх етапів реформи публічної адміністрації в Україні. Однією з причин цього є те, що Конституція України 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, та зазначений суб'єкт змінювався в умовах конституційної реформи. Слід звернути увагу, що порядок утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, а також порядок призначення на посади та звільнення з посад їх керівників залежить від форми правління в Україні. Наприклад, відповідно до Конституції України в редакції 1996 року 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 України та звільнялися Президентом України¹²⁰.

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 ліквіднуються 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 в 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

¹²⁰ *Vashchenko Yuliya. Legal issues of the public administration in Ukraine in the context of constitutional and public administration reforms // Jurisprudence. 2014. 21(4). p. 1186-1207. p. 3.*

нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України через затвердження відповідних положень¹²¹.

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 Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. № 879).

В Україні зокрема діють такі міністерства: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

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 та 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

¹²¹ Ващенко Ю. Зазнач. праця.

головним, провідним центральним органом виконавчої влади. Як справедливо наголошує В. Авер'янов, міністерства значно відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади, оскільки лише міністри є членами Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим вони не можуть бути на одному рівні з іншими центральними органами виконавчої влади¹²².

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

- 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 проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;
- 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 він виступає 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 зокрема:

- 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;

¹²² Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: уточнення концептуальних засад реформування. *Вісник державної служби України*. 2003. № 2. С. 25-31.

- представляє міністерство у 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, з 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 має стабільно працювати. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності в його роботі, організації поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням його повноважень, у міністерстві є посада державного секретаря. Державний секретар міністерства є вищою посадовою особою з державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ за строком на 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. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів.

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 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.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством та 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.

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 тощо), **служби** (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Державна регуляторна служба України тощо), **інспекції** (наприклад, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція ядерного регулювання України), комісії та **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**.

Слід зазначити, що Закон 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 складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу складають функції з 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 цьому випадку 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 і 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 зазначеного 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 та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

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. Наприклад, через Міністра внутрішніх справ спрямовується та координується діяльність Національної поліції України.

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

- 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 проекти 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;
- заслуговує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань та 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 посадою, 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.

Окрему увагу слід приділити комісії як центральному органу виконавчої влади, який було додано до переліку інших центральних органів виконавчої влади, виокремлених за критерієм функцій, згідно із Законом України № 394-IX від 19.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг». Цим Законом було внесені зміни до низки законодавчих актів, спрямовані на врегулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зауважимо, що на відміну від служб, агентств та інспекцій, у Законі України «Про центральні органи виконавчої

лади» відсутнє визначення комісій. На сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонують Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг. Проте ці органи віднесені до **центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом** – особливої групи центральних органів виконавчої влади, виокремленої від інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функціональним принципом. У зв'язку з цим хотілося би більшої чіткості від законодавця щодо визначення ознак комісії як центрального органу виконавчої влади.

Центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом присвячено спеціальну норму в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» – статтю 24. До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом згідно із зазначеною нормою належать Антимонопольний комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ (наприклад, 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).

Слід зауважити, що вперше такий вид органів виконавчої влади, як центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, згадується в Концепції адміністративної реформи в Україні (далі – Концепція), основні положення якої мали бути покладені в основу реформування системи державного управління згідно з Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98.

Однак законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. 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 (наприклад, 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 через певні суб'єктивні причини 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 в 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.

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-ІХ. Зазначений Закон України було ухвалено 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.

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

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 (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 України за поданням Кабінету Міністрів України.

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

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій, а саме вони підзвітні й 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.

3.2.1. Військово-цивільні адміністрації¹²³

У ході відбиття російсько-терористичної агресії в окремих районах Донецької та Луганської областей Україна в державі виникла низка проблем у сфері забезпечення безперервності реалізації виконавчої влади та забезпечення здійснення місцевого самоврядування. Однією з передумов виникнення низки проблем стало нездійснення органами місцевого самоврядування покладених на них Конституцією та законами України повноважень упродовж тривалого часу, зокрема внаслідок їх фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень.

Відповідно новим напрямком реалізації виконавчої влади в Україні стало внесення змін до українського законодавства щодо утворення військово-цивільних адміністрацій. Як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації публічного

¹²³ Авторка: Ірина Казанчук

адміністрування можуть утворюватися *військово-цивільні адміністрації* задля виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що не має на меті зміни або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування. .

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» **військово-цивільні адміністрації** – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення 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 операції¹²⁴.

Призначенням *військово-цивільних адміністрацій* є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення через установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної російсько-терористичної агресії, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування таких повноважень не здійснюють або самоусунулися від їх виконання. Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків із дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного

¹²⁴ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 87.

реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. При цьому в день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження обласної ради, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, у разі утворення військово-цивільної адміністрації області, а також районних рад, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, у разі утворення військово-цивільної адміністрації району.

Структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів для виконання повноважень відповідних органів у районі, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії – командувач об'єднаних сил.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України трудовий договір. Працівники військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, які здійснюють посадові обов'язки, безпосередньо пов'язані з виконанням повноважень органів місцевого самоврядування, є посадовими особами місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій, якщо відповідні обласні військово-цивільні

адміністрації не утворені, – керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії – командувач об'єднаних сил.

Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади, зокрема делеговані. Вони здійснюють свої права за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження зокрема з підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; вирішення питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг, здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації поряд зі здійсненням повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території зокрема здійснюють повноваження з установа охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; ухвалення рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів¹²⁵.

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації також сприяють формуванню та перевезенню через відповідну територію гуманітарних вантажів для потреб мирного населення, яке проживає на території, що не підконтрольна українській владі.

¹²⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної російсько-терористичної агресії – за погодженням з Командувачем об'єднаних сил – **мають право:**

- 1) установлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
- 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;
- 3) організувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- 4) порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;
- 5) організувати 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;
- 6) установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- 7) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій – також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;
- 8) установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
- 9) організувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське й культурне значення;
- 10) організувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками.

3.3. Суб'єкти місцевого самоврядування¹²⁶

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), яку Україна ратифікувала 15.07.1997 року, наголошує, що це означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення¹²⁷.

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 і законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві та реальній здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

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 визначається законодавством;
- одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;
- самостійність місцевого самоврядування виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;

¹²⁶ Автори: Петро Діхтєвський, Анна Бучинська

¹²⁷ Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року.

- 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.

Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи), так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Другий рівень становлять органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова. Відповідно до ЄХМС органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

До третього рівня належать органи самоорганізації населення, які можуть діяти як будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети та покликані створювати умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задовольняти соціальні, культурні, побутові та інші потреби жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; ухвалювати участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм¹²⁸.

Належне функціонування місцевого самоврядування забезпечується матеріальною і фінансовою основою, яку становлять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що

¹²⁸ Про органи самоорганізації населення. Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III (з наступними змінами та доповненнями) / Голос України від 15.08.2001 року № 145.

перебувають в управлінні районних і обласних рад. 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 і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органи місцевого самоврядування відіграють провідну роль у діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме вони здатні забезпечити професійне вирішення і управління публічними справами. Як наголошується в ЄХМС, місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Серед органів місцевого самоврядування важливе місце займають сільські, селищні, міські ради, оскільки представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їх відання.

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;
- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;
- ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- 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 тощо.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

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 їм 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.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розрізняє власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад¹²⁹. 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 проектів 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 відповідна рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Міська рада утворює у складі виконавчого комітету ради орган з питань містобудування та архітектури.

Оскільки відповідно до чинного законодавства районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують

¹²⁹ Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. / Офіційний вісник України 1997 № 25.

свої повноваження місцевим державним адміністраціям, що є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним.

Відповідно до положень ЄХМС повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. У випадку здійснення органами місцевого самоврядування зазначених повноважень вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У свою чергу районні та обласні ради можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень. Усе це дозволяє вважати, що органи місцевого самоврядування 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 сільського, селищного, міського голову, якого обирає відповідна територіальна громада. Голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради й головує на її засіданнях, є головною посадовою особою з представницьким мандатом

Рада та виконавчий комітет ради в межах своїх повноважень ухвалюють нормативні та інші акти у формі рішень. 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 ухвалюються 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.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачена можливість об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, та міст¹³⁰. Ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади). Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, який готує Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація на підставі проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

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

У результаті такого об'єднання сільська, селищна, міська ради об'єднаної територіальної громади на пленарному засіданні можуть ухвалити рішення про утворення старостинських округів. Старостинський округ становить частину території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, яка визначається сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень

¹³⁰ Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон від 5.02.2015 р. № 157-VIII.

за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Він є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.

Староста наділений повноваженнями представляти інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям відповідного села, селища в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням тощо.

З метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей з ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, що здійснюється на договірних засадах у визначених Законом формах¹³¹. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. До форм такого співробітництва віднесено: 1) делегування виконання окремих завдань; 2) реалізація спільних проектів; 3) спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; 4) утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; 5) утворення спільного органу управління.

Така законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуниципальної 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 самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) суб'єкти публічної

¹³¹ Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII (з наступними змінами та доповненнями) / Голос України від 23.07.2014 року № 138.

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.

3.4. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права¹³²

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 осіб¹³³;
- 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

132 Автори: Петро Діхтієвський, Володимир Пашинський

133 Заярний О. А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії та практики. Дис. д. юрид. наук. [12.00.07]. Київ. Нац. Ун-т імені Тараса Шевченка. К. 2018. С. 126. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/d52/dis_Zaiarnyi%20O.A..pdf

формою привласнення, коли засоби виробництва й продукти праці належать окремим особам¹³⁴.

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 громадянину 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.

Отже, 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;

¹³⁴ Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Чернівці: Школа, 2009. С. 716.

- із погляду спрямованості управлінського впливу публічної адміністрації, їй належить провідна роль, адже публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб;
- зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить тріаду: приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин; приватна особа як об'єкт публічного управління; приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

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

3.4.1. 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.

3.4.1.1. 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 установа 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 устанавлюють 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 характеру¹³⁵.

¹³⁵ Колпаков В, Кузьменко О., Пастух У. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 140–141.

У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Також вона виникає і по досягненні 14-річного віку (одержання паспорта, дотримання правил 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 – можливість задоволення його особистих потреб. До особистих 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 – 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, реалізація права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, здоров'я тощо.

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 відшкодувати 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 – 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 – 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.

3.4.1.2. 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: вони 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 встановлено 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 підстав слід назвати такі: в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку; 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 впливає 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 додаткового чи тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека.

3.4.1.3. 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 правовій 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.

3.4.1.4. 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, рахункові 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 своєї 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'єднання¹³⁶.

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.

¹³⁶ Про громадські об'єднання. Закон від 22.03 2012 р. № 4572-VI.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права й фізичні особи.

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії.

Політичною партією на підставі Закону України «Про політичні партії в Україні» визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

За спільними професійними інтересами громадяни можуть створювати профспілки. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» **професійна спілка** – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Різновидом об'єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України «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 й 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.

3.4.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

3.4.2.1. 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 громадянина¹³⁷.

¹³⁷ 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.

3.4.2.2. 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 поведіння 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.

3.4.2.3. Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність – це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну їй 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 правопорушення¹³⁸.

Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з 16 років. Якщо абстрагуватись від усталеного

¹³⁸ Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014. 126 с.

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 відповідальність¹³⁹.

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних осіб – відповідальність в адміністративному порядку, зокрема й матеріальну.

3.4.2.4. 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 публічному управлінні, на державну участь, сприяння, допомогу

¹³⁹ Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597.

компетентних органів публічного адміністрування, право на захист, право на допомогу недержавних організацій.

Для всіх осіб, які перебувають на території України та не є її громадянами, законодавством встановлено певні особливості праводієздатності: вони не можуть бути державними службовцями, займати окремі посади, працювати в правоохоронних органах; не допускаються до діяльності, пов'язаної з державною таємницею; на них не поширюється військовий обов'язок; їх адміністративна деліктоздатність специфічна; вони проживають і здійснюють свою діяльність на підставі спеціальних документів (це, наприклад, довідка на проживання, закордонний паспорт тощо). Для них можуть бути встановлені обмеження в пересуванні й виборі місця проживання, коли це потрібно для 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).

3.5. Суб'єктивні публічні права приватної особи¹⁴⁰

3.5.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи

Суб'єктивні публічні права приватної особи є частиною структури адміністративно-правового статусу особи.

Суб'єктивні публічні права приватної особи – це надана й гарантована державою через закріплення у правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки цієї особи у публічно-правових відносинах.

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних публічних 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 публічні права встановлюють індивідуальну конкретну 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 зможу 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.

Для суб'єктивних публічних прав приватних осіб у значенні суб'єктів адміністративних правовідносин характерні такі ознаки: адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, переважно природній характер цієї категорії прав, тобто, їх виникнення з моменту народження фізичної особи, наявність державних гарантій.

У загальному вигляді зміст будь-якого суб'єктивного публічного права полягає в тому, що воно надає уповноваженому суб'єктові можливості:

- поводити себе відповідним чином (право на свої дії);

¹⁴⁰ Автор: Олег Заярний

- вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів (право на чужі дії);
- мати з боку держави належні гарантії забезпечення реалізації конкретних суб'єктивних публічних прав (гарантованість здійснення суб'єктивних публічних прав).
- звертатися до держави за захистом свого юридичного права.

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. 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.

3.5.2. Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їх загальна характеристика

Система реалізації суб'єктивних публічних прав приватних осіб має у своєму складі:

- права на свободу слова, зібрань, об'єднань, віросповідання;
- права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);
- право на отримання адміністративних послуг;
- право на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
- права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення).

Згідно з основними правами та обов'язками, закріпленими в нормах Конституції України, слід розрізняти: права громадян, закріплені в нормах адміністративного права, які розвивають і конкретизують права, закріплені в Конституції України (право на участь в управлінні державними справами, право на медичну допомогу, право на освіту тощо); права громадян, передбачені нормами тільки адміністративного права (наприклад, зумовлені наявністю паспортної системи).

3.5.2.1. 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 рішень – 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;
- життєвих інтересів громадян, зокрема тих, які впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері;
- стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у відповідній сфері державного управління;
- інтересів територіальних громад, здійснення повноважень самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- порядку надання адміністративних послуг;
- правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства;
- присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені;

Створення громадських рад при органах влади сприяє виникненню діалогу між державою та громадянами, який допомагає публічній владі вплинути на процедуру ухвалення суспільно-політичних рішень у державі.

Громадська рада виконує відповідні функції: готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; здійснює відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган, та ін.

Право на участь громадян в ухваленні рішень спільно з органами влади дозволяє громадянам вплинути на подальший розвиток задоволення їх потреб, покращити рівень соціального захисту громадян і запропонувати владі альтернативні варіанти для вирішення суспільних проблем, а також виявити питання, вирішення яких є актуальним для громадян і публічної влади.

3.5.2.2. 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, 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 законів¹⁴¹.

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 строк та порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник публічної інформації 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

¹⁴¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10.

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 скарзі 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 пізніше як через десять днів від дня його надходження.

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

Забороняється відмова у прийнятті та розгляді звернення з посиленням 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.¹⁴².

Якщо питання, порушені у зверненні 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.

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скажника (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.

¹⁴² Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 536–537.

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 вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт 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 вебсайті 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 вебсайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Вона оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на вебсайті 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 вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на вебсайті 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.

Приклад. 18 січня 2021 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відмовив у задоволенні позову громадянина, який просив визнати неправомірними дії Президента України щодо відмови в оприлюдненні його (позивача) електронної петиції про припинення громадянства України особам, які проживають на тимчасово окупованих територіях і мають громадянство іншої іноземної держави, відмінної від України. Суд вказав, що електронна петиція фактично стосується позбавлення невідзначеного кола громадян України правового зв'язку між таким громадянином та Україною, а це суперечить вимогам чинного законодавства.¹⁴³

Отже, відповідач правомірно не оприлюднив електронну петицію позивача з підстав її невідповідності вимогам Закону України «Про звернення громадян».

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.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала достатню кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному вебсайті 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

¹⁴³ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 січня 2021 року у справі № 9901/302/20.

об'єднання – не пізніше 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 вебсайті 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 вебсайті 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 законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

3.5.2.3. 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 особами¹⁴⁴.

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»¹⁴⁵.

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”» виокрепив такі ознаки інформації, що розглядається¹⁴⁶:

- 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 такі види інформації:

- уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 3114.

¹⁴⁶ Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 № 11.

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 домінуюче 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, що 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 осіб¹⁴⁷.

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; 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;

¹⁴⁷ Заярний О. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 352

- 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання;
- 3) інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону України «Про доступ до публічної інформації», крім обмежень, встановлених законом;
- 4) 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, умов 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 запитом 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 вебсайтах у мережі Інтернет;
- на єдиному державному вебпорталі 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.

Із 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 вебсайті 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 виконання¹⁴⁸.

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 України 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, 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 інформації¹⁴⁹.

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.

¹⁴⁸ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 3114.

¹⁴⁹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10.

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 домінуюче 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 домінуючого 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:

- 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 бездіяльності розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

3.5.2.4. 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 суду¹⁵⁰.

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 визначеності¹⁵¹.

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.

3.5.2.5. 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

¹⁵⁰ Ст. 280 КАСУ.

¹⁵¹ Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015.168 с.

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.

3.6. Особливості неурядової організації як суб'єкта адміністративного права¹⁵²

Відповідно до ст. 36 Конституція України громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Це право громадяни України можуть реалізувати шляхом створення неурядових організацій, до яких відносяться громадські об'єднання (громадська організація, громадська спілка), благодійні організації (благодійне товариство, благодійна установа, благодійний фонд), професійні спілки, їх об'єднання, об'єднання організацій роботодавців, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій, творчі спілки, їхні територіальні осередки, органи самоорганізації населення.

Серед перерахованих суб'єктів найбільш розповсюдженою формою неурядових організацій є громадські об'єднання, діяльність яких 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

¹⁵² Автори: Володимир Пашинський, Анна Бучинська

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 спілки¹⁵³.1

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права й фізичні особи.

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії.

Політичною партією на підставі Закону України «Про політичні партії в Україні» визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах¹⁵⁴.

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)¹⁵⁵

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

¹⁵³ Про громадські об'єднання. Закон від 22.03.2012 р. № 4572-VI.

¹⁵⁴ Про політичні партії в Україні. Закон від 5.04.2001 р. № 2365-III.

¹⁵⁵ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності. Закон від 15.09.1999 р. № 1045-XIV.

самоорганізації населення¹⁵⁶.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду й 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.

Розглядаючи особливості неурядових організацій як суб'єкта адміністративного права необхідно зазначити, що вони не наділяються публічно-владними повноваженнями, хоча разом із тим зацікавлені в активному впливі на сферу публічного адміністрування в залежності від тих цілей, які покликані реалізувати. Наприклад,

¹⁵⁶ Про органи самоорганізації населення. Закон від 11.07.2001 р. № 2625-III.

можуть створюватись громадські об'єднання, які поряд з органами державної влади забезпечують реалізацію державної політики у сфері допомоги багатодітним сім'ям.

Неурядові організації є об'єктами публічного управління та мають дотримуватись визначеного законодавством адміністративно-правового режиму щодо створення, здійснення своєї статутної діяльності та ліквідації.

Органи публічної адміністрації можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема шляхом проведення консультацій із громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного й суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття «суб'єкт публічного адміністрування».
2. Розкрийте систему органів виконавчої влади.
3. Розкрийте повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади.
4. Розкрийте систему та повноваження центральних органів виконавчої влади.
5. Розкрийте сутність та характерні ознаки суб'єктів місцевого самоврядування.
6. Які є види суб'єктів місцевого самоврядування?
7. У чому полягають особливості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права?
8. Розкрийте адміністративно-правовий статус громадян України.
9. З'ясуйте адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
10. У чому полягає адміністративно-правовий статус об'єднань громадян?
11. Підприємства, установи, організації в системі суб'єктів адміністративного права.
12. Що включає адміністративна правосуб'єктність приватних осіб

адміністративного права?

13. Види суб'єктивних публічних прав приватних осіб.
14. У чому полягає зміст поняття «консультації з громадськістю»?
15. Сутність права на звернення та види звернень.
16. Види електронних звернень громадян та порядок їх розгляду.
17. Сутність права фізичної особи на доступ до публічної інформації та порядок його реалізації.
18. У чому виявляється юридична сутність права на свободу мирних зібрань?
19. Розкрийте сутність права на свободу об'єднань.
20. Особливості неурядової організації як суб'єкта адміністративного права.

Література для поглибленого вивчення

1. Гриценко І., Мельник Р. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
2. Коломоець Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Галуцько 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. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 700 с.
5. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
6. 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.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

РОЗДІЛ 4

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ¹⁵⁷

4.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

Служіння суспільству публічною владою полягає в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні законів і 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 влади¹⁵⁸. Виходячи з таких позицій, надання адміністративних послуг є основним напрямком діяльності публічної адміністрації. Адже без адміністративних послуг неможливо забезпечити права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

Сучасний стан українського суспільства характеризується зміною концептуальних підходів до визначення сутності держави. Якщо раніше державу розглядали як механізм забезпечення влади, то сьогодні пріоритетним напрямком є створення умов, які забезпечують гідний рівень життя людини. На державу як гаранта прав і свобод Конституцією України покладено обов'язок юридичного забезпечення реалізації кожним громадянином своїх прав і законних інтересів. Одним з «інструментів» держави в цій діяльності є адміністративні послуги, які займають дедалі важливіше місце в діяльності органів публічної адміністрації. У цьому контексті одним із нагальних завдань є створення ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернень у таких послугах.

Загалом треба зазначити, що «адміністративні послуги» як інститут адміністративного права мають потрійну юридичну природу: по-перше, це основний складник предмета адміністративного права;

¹⁵⁷ Автори: Олександр Буханевич, Алла Івановська.

¹⁵⁸ Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ; Центр розвитку українського законодавства, 1998. 60 с.

по-друге – різновид публічних послуг; по-друге – головний інструмент у діяльності публічної адміністрації.

4.1.1. 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 осіб¹⁵⁹.

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.

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 прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором,

¹⁵⁹ Авер'янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. Актуальні проблеми реформування. Суми, 2000. С. 16-20.

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'єкта, 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.

Згідно з ч. 2 ст. 2 дія спеціалізованого 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».

4.1.2. 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.

4.1.3. 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 управлінні¹⁶⁰.

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 розрізнити 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, 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.

4.1.4. 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;

¹⁶⁰ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р.

- *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, організаціями¹⁶¹;
- *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;
- *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 свобод¹⁶².

¹⁶¹ Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

¹⁶² Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. № 33. Том. 2. С.10.

4.1.5. 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 ґрунтуватися 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;
- 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 права¹⁶³.

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 послуг¹⁶⁴.

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 на швидке та якісне отримання суб'єктом звернення відповідної послуги¹⁶⁵.

Принцип доступності інформації полягає в цілеспрямованому поширенні суб'єктами надання адміністративних послуг інформації стосовно переліку адміністративних послуг і порядку функціонування суб'єктів надання таких послуг¹⁶⁶.

Поширення такої інформації має здійснюватись у доступній для розуміння формі, з можливістю отримати інформацію різними

¹⁶³ 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).

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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).

¹⁶⁶ 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.

засобами і доступністю якомога ширшому колу зацікавлених суб'єктів¹⁶⁷.

Принцип захищеності персональних даних означає, що суб'єкти надання послуг мають дотримуватися вимог Закону «Про захист персональних даних».

Принцип раціональної мінімізації кількості документів і 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 послуги¹⁶⁸.

Зауважимо, що у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» не наведено такого принципу, як якість надання адміністративних послуг. Уважаємо, що цей принцип впливає з принципів відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Принципи надання адміністративних послуг є системою – 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.

¹⁶⁷ У Законі «Про адміністративні послуги» даний принцип знаходить своє яскраве вираження 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.

¹⁶⁸ Гарантії забезпечення принципу доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у ст. 9 Закону 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.

4.2. Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг

4.2.1. 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 скринькою).

Уживання в спеціальному 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 Цивільного кодексу України фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин, для того щоб користуватися своїми правами, особа мусить 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 2 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)¹⁶⁹.

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 ліценції – лише юридична особа. Окрім того переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

¹⁶⁹ Буханевич О. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. Спеціальний випуск. С. 241.

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

4.2.2. 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 послуги¹⁷⁰.

Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Виходячи зі змісту розділу 7 Конституції України, до системи органів виконавчої влади України входять: 1) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади; 2) центральні органи виконавчої влади – міністерства та інші органи; 3) місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Однак Конституція не містить вичерпного визначення всієї системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби,

¹⁷⁰ Буханевич О. Правове забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. Спеціальний випуск. С. 241.

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 органів¹⁷¹.

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)¹⁷².

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 та інформаційної політики України надає адміністративні послуги стосовно: реєстрації статуту (положення) релігійного центру (управління); реєстрація статуту (положення) монастиря; видання дозволу на переміщення (перенесення) пам'ятки місцевого значення¹⁷³.

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

¹⁷¹ Про Кабінет Міністрів України. Закон від 02.2014 № 798-VII.

¹⁷² *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-p>*

¹⁷³ Культура та релігія. Єдиний державний портал адміністративних послуг. 2021. <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 не віднесені до органів виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо). При цьому ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

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 II 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» щодо делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого

самоврядування здійснюють організаційне 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 і 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» 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 і процедурних дій.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань – це особа, яка перебуває у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до спеціального 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 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).

4.2.3. 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 постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий 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 із власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП¹⁷⁴.

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 при виконавчому органі міської міста районного значення,

¹⁷⁴ Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. 391 с.

селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення¹⁷⁵. 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 постійно діючого 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

¹⁷⁵ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 11.06.2017 р.). URL : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17

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 адміністратора¹⁷⁶.

4.2.4. 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 взаємодію 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;

¹⁷⁶ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

- видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;
- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг;
- здійснення контролю за дотриманням 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, розглядати справ про адміністративні правопорушення та накладати стягнення¹⁷⁷.

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

¹⁷⁷ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг¹⁷⁸.

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 центру¹⁷⁹.

4.3. Порядок надання адміністративних послуг

4.3.1. 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)¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Можливе також введення 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).

¹⁷⁹ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118.

¹⁸⁰ 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»¹⁸¹. 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,

¹⁸¹ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

оскільки кожен із цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднані 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 самоврядування¹⁸².

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;

¹⁸² Закон від 6.09.2012 р. № 520.

б) надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги¹⁸³.

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів із 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 законодавстві¹⁸⁴.

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 спосіб¹⁸⁵.

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)

¹⁸³ Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2013. № 588.

¹⁸⁴ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

¹⁸⁵ Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 № 588.

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 ЦНАП¹⁸⁶.

4.3.2. 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. Перелік таких документів встановлюється ч. 7 ст. 9 Закону¹⁸⁷.

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 чи організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

¹⁸⁶ Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141.

¹⁸⁷ До таких документів відносяться, зокрема: документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема військовослужбовців; документи військового обліку; свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану; документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії; документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина; документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання; висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я; рішення, вироки, ухвали і постанови судів; установчі документи юридичної особи; рішення, висновки і дозволи, що ухвалюються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства та ін.

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 кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується.

Поняття, зміст і призначення технологічної картки адміністративної послуги нами було розглянуто в попередньому підрозділі.

Що стосується *інформаційної картки*, то це документ, який містить інформацію про: 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та вебсайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а в разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір і порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та в місці прийому суб'єктів звернень.

Таким чином, *інформаційна картка адміністративної послуги* – це документ, який містить відомості, які 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.

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.

4.3.3. 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 й 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 споживачів¹⁸⁸.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, ***справляється плата (адміністративний збір)***. При цьому надання адміністративних послуг у сфері

¹⁸⁸ 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.

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 послуги¹⁸⁹.

В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегулював питання оплати адміністративних послуг. У зв'язку з цим суб'єктам звернення послуг важко орієнтуватися в порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів, а іноді – до корупції.

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (напр., Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»¹⁹⁰ визначає розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання; Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 «Про державне мито»¹⁹¹ 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

¹⁸⁹ Закон від 6.09.2012 № 520.

¹⁹⁰ Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон від 15.05.2003. № 755-IV.

¹⁹¹ Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-IV.

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.¹⁹².

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 послугу¹⁹³. У теорії адміністративного права щодо надання публічних послуг має діяти засада, що 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.

4.3.4. 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*

¹⁹² 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.

¹⁹³ *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 до 90 тис. грн.*

та параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг¹⁹⁴.

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 однозначно 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 якість послуг і 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 таких 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

¹⁹⁴ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

отримання інформації про такі 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 інформації¹⁹⁵.

Реєстр адміністративних послуг – це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання таких 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 одержання бланків із вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг, і забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у 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 персоналом¹⁹⁶.

Важливим напрямком удосконалення кадрового забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг є підвищення

¹⁹⁵ Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький. 2017. С. 128.

¹⁹⁶ Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2015. № 2 (1). С. 92.

кваліфікації та подальше професійне навчання персоналу. У центрах надання адміністративних послуг можуть здійснюватися заходи з підвищення кваліфікації персоналу (навчальні тренінги з питань систем управління якістю та керування інформаційною безпекою, стажування у структурних підрозділах відповідних органів місцевого самоврядування, підготовка адміністраторів та ін.). Проведення таких заходів із метою підвищення кваліфікації персоналу має бути впроваджено в усіх центрах надання адміністративних послуг.

Запитання і завдання

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Дайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
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. Люшик 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, 2013. 392 с.
10. Ніколаєнко К. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 269–274.
11. Куц Ю. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади. Харків: НАДУ, 2006. 192 с.
13. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проєкт “Підтримка децентралізації в Україні” – DESPRO. Київ: ТОВ “Софія-А”, 2012. 104 с.
12. 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 5 ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹⁹⁷

5.1. Розуміння інструментів публічного адміністрування¹⁹⁸

Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилися нереалізованими 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 (інструмент публічного адміністрування) є професійним знаряддям праці.

Отже, розуміння інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є комплексом адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом.

5.1.1. Поняття та ознаки інструмента публічного адміністрування

Інструмент 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;

¹⁹⁷ За загальною редакцією Тетяни Коломоєць.

¹⁹⁸ 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.

- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності.

Отже, інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату.

5.1.2. Види інструментів публічного адміністрування

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

Перший – вузький, який відстоюють професори 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:

- 1) видання нормативно-правових актів;
- 2) видання індивідуальних актів;
- 3) укладення адміністративних договорів;
- 4) використання актів-планів;
- 5) використання 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 й ухвалюється 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 закону¹⁹⁹.

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

Акту-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 відносин²⁰⁰.

Приклад: Надання відповіді міським головою громадській організації про очищення вулиць на її запит²⁰¹.

Другий – широкий, прихильниками якого є професори В. Галуцько, 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 виконавчої і розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування:

Форми публічного адміністрування:

- видання нормативно-правових актів;
- видання індивідуальних адміністративних актів;
- укладення адміністративних договорів;
- учинення інших юридично значущих дій;
- здійснення матеріально-технічних операцій.

¹⁹⁹ Ст. 4 КАСУ.

²⁰⁰ Мельник Р. Зазнач. праця.

²⁰¹ 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. Галуцька. Київ: НДІПП. 2019. С. 58–60.

План як інструмент публічного адміністрування;
Фактична дія як інструмент публічного адміністрування;
Методи публічного адміністрування:

- *методи заохочення;*
- *методи переконання;*
- *методи адміністративного примусу: а) адміністративно-запобіжні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення.*

Адміністративно-правові режими.

Контроль (нагляд).

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 адміністрування²⁰².

***Важливо знати!** Згідно до Програми єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410 до обов'язкових для вивчення студентами інструментів публічного адміністрування на освітньо-кваліфікаційному рівні «бакалавр» віднесено:*

- 1) *нормативно-правовий акт;*
- 2) *адміністративний акт;*
- 3) *адміністративний договір;*
- 4) *адміністративний розсуд;*
- 5) *використання електронного врядування.*

5.1.3. Вибір інструментів публічного адміністрування

Вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках:

²⁰² 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.

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 ефективно 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.

5.2. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування²⁰³²⁰⁴

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі адміністративної діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних.

Це викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм до стадії їх правозастосування.

Приклад, Міністерство охорони здоров'я на основі ст. 35-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я та ст. 9 Закону України «Про

²⁰³ Автори: **Юрій Легеза, Віталій Амельохін**

²⁰⁴ У чинному КАСУ прописано категорію «нормативно-правовий акт», у Програмі єдиного фахового вступного КАСУ випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410, – «нормативний акт». Автори підручника вважають, що ці категорії для потреб цієї навчальної праці є тотожними.

державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», з метою врегулювання механізму вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, видало Наказ від 19.032018 № 503, згідно з яким затверджено Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форму декларації про вибір такого лікаря.

Нормативно-правовим актам властиві такі ознаки:

- ✓ вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;
- ✓ без них не може існувати публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового урегулювання, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;
- ✓ вони мають подвійну юридичну природу: *по-перше*, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; *по-друге*, є нормами адміністративного права.

Це *правотворчий підзаконний напрямок* адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру, які мають владний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

- ✓ здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів;
- ✓ ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації в установленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;
- ✓ можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад, у порядку адміністративного судочинства);
- ✓ у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони;

- ✓ із ними пов'язане розв'язання публічною адміністрацією численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Отже, видання нормативно-правових 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.

5.2.1. Види нормативно-правових актів

Видами нормативно-правих актів за суб'єктами видання є:

- 1) *укази Президента України нормативного характеру* – як нормативно-правові акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України та пов'язанні з питаннями публічного адміністрування;
- 2) *постанови Кабінету Міністрів України*. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України зокрема видає постанови як нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання;
- 3) *накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади*. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції видають нормативні акти.

При цьому наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються **документи нормативного характеру:**

- *інструкції* – нормативно-правові акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення»);
- *положення* – систематизований (зведений) нормативно-правовий акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права);

- *правила* – нормативно-правові акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, Міністерством фінансів України затверджено «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»);
- *порядки* – нормативно-правові акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності;
- *методичні 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;
- *переліки* – нормативно-правові 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) нормативно-правові акти органів публічного управління, які прямо не підпорядковані Уряду України (НАЗК, Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.);
- 6) нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території;
- 7) локальні нормативно-правові акти – акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень із метою регулювання службової та трудової діяльності.

5.2.2. Вимоги до нормативно-правового акта

Нормативно-правові акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних вимог слід виділити компетенцію

суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання.

Крім того нормативно-правові 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.

5.2.3. Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів

Процедура ухвалення нормативно-правових актів суб'єктів публічної адміністрації поділяється на такі стадії:

- 1) установлення потреби ухвалення акта;
- 2) підготовка його проекту;
- 3) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;
- 4) обговорення та доопрацювання проекту акта;
- 5) ухвалення та реєстрація акта;
- 6) доведення акта до відома виконавців – опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо.

5.2.4. Дія (чинність) нормативно-правових актів

Дія нормативного акта – це обов'язковість їх виконання громадянами, посадовими особами, органами управління та іншими суб'єктами права стосовно певної сфери суспільних відносин, за певних обставин, упродовж певного часу, на певній території (у певному просторі) та щодо конкретного кола суб'єктів права.

Критерії меж дії нормативно-правових актів визначаються:

- 1) предметом правового регулювання;
- 2) обставинами, настання яких зумовлює необхідність застосування регулятивної функції цих актів;
- 3) часовими вимірами;
- 4) просторовими вимірами;
- 5) колом осіб, на яких поширюються норми акта.

Дія нормативно-правового акта у часі характеризується:

- 1) моментом набрання актом чинності;
- 2) напрямком темпоральної дії нормативного акта;
- 3) моментом припинення дії нормативного акта.

Порядок набуття чинності нормативно-правового акта:

- 1) загальний – в акті встановлюється загальне правило введення в дію відповідної категорії актів;
- 2) особливий – в акті встановлюється особливий термін набрання чинності актами, які приймаються в певній сфері суспільних відносин;
- 3) спеціальний – в окремому нормативному акті встановлюються норми, які визначають особливий строк набрання ними чинності.

Напрямок темпоральної дії – часовий показник, що визначає дію нормативного акта стосовно юридичних фактів, правових відносин, які виникли до і після набуття ним чинності.

Темпоральна дія новоприйнятої норми відрізняється залежно від того, одномоментні чи тривалі явища піддані правовому регулюванню, та має два види: зворотну і перспективну (пряму) – стосовно одномоментних явищ, або три: зворотну (ретроактивну), негайну (пряму, звичайну) і перспективну (майбутню) – стосовно тривалих відносин. Відповідні напрямки дії в часі має норма, що припиняє чинність – дострокове припинення, негайне припинення, ультра активність.

5.2.5. Припинення дії нормативного акта

Нормативно-правові акти за часовим критерієм поділяють на:

- 1) акти із невизначеним строком дії, тобто для яких не встановлений кінцевий момент їх дії, прикладом може бути Конституція України;
- 2) акти тимчасової дії, тривалість якої залежить від різних заздалегідь визначених обставин, які поділяють на два підвиди – тимчасові та надзвичайні.

Дія нормативного акта в часі завершується з моменту припинення його дії – календарної дати, з якої нормативний акт остаточно втрачає чинність.

Чинники, з настанням яких нормативно-правовий акт припиняє свою дію:

- 1) закінчення строку, на який видавався акт;
- 2) у зв'язку зі скасуванням нормативного акта іншим актом;
- 3) визнання судами нормативних актів неконституційними, незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили.

5.2.6. 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 Верховної ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією) та необов'язкову, яку можуть здійснювати НАЗК і громадськість²⁰⁵.

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.

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.

5.2.7. Державна реєстрація нормативно-правового акта

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління

²⁰⁵ 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>

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», та Постанови Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 258 «Про внесення змін до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади»²⁰⁶

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:

²⁰⁶ Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 р. № 258 Про внесення змін до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади

- 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 нормопроєктувальної 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.

5.2.8. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим 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 із 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.

5.2.9. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним

За загальним правилом нормативно-правові акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони: порушують права, свободи й 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, вважаються 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.

Легітимним арбітром визнання нормативно-правового акта неправовим є система адміністративних судів, які вирішують адміністративні справи щодо визнання нормативно-правових актів протиправними (протизаконними) або відмовляють у задоволенні позову згідно з адміністративно-процесуальними нормами КАСУ, матеріальними нормами адміністративного права та судових прецедентів рішень Європейського суду з прав людини.

Адміністративне судочинство у справах про оскарження нормативно-правових актів в Україні – це особливий вид вирішення й розгляду адміністративних справ у судовому порядку, що базується на засадах того, що нормативно-правовий акт може бути неправовим, а його виконання – карним, якщо ним порушується об'єктивне право – права, свободи та інтереси приватних осіб чи публічний інтерес суспільства²⁰⁷.

Згідно з вимогами КАСУ визначено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, які поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

- законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується

²⁰⁷ Амельохін В. Адміністративне судочинство у справах про оскарження нормативно-правових актів в Україні: автореферат дисертації. Київ: НДІ публічного права, 2021. 16 с.

відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду²⁰⁸.

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.

5.2.10. 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.

5.3. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування^{209; 210}

Індивідуальний акт є найбільш уживаним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли їх публічно владний вплив спрямований на конкретних суб'єктів адміністративного права. На

²⁰⁸ КАСУ.

²⁰⁹ Авторки: **Тетяна Мацелик, Вікторія Біла, Катерина Танцюра.**

²¹⁰ У чинному КАСУ прописано категорію «індивідуальний акт». У Програмі єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена Наказом МОН 28.03.2020 № 410, вжито «адміністративний акт». Автори підручника вважають, що названі категорії для потреб цієї навчальної праці є тотожними. Хоча важливо знати, що в юридичній літературі наявна точка зору, що «адміністративні акти» є загальною категорією, яка включає в себе: нормативно-правові та індивідуальні акти.

підставі саме цих актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Індивідуальні акти треба відмежовувати від нормативно-правових. 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 нормативно-правових тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Ознаками індивідуального 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 актами²¹¹;
- 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

²¹¹ Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

актів – наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу²¹².

Юридичне значення індивідуальних 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 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 акт²¹³.

Отже, індивідуальний акт як інструмент публічного адміністрування – це рішення суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення конкретних адміністративних справ, що зумовлює юридичні наслідки для визначених суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних обов'язків і прав).

²¹² Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25.

²¹³ Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 93-94.

5.3.1. Класифікація індивідуальних актів

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями:

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»²¹⁴.

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 особі й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (напр., відмову в 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 – обтяжувальними²¹⁵.

²¹⁴ Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247.

²¹⁵ 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*).

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;
- 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.

5.3.2. 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 тощо²¹⁶.

У свою чергу для **порушення справи за ініціативною адміністративного органу** мають бути певні юридичні та фактичні підстави.

Юридичною підставою є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість

²¹⁶ Тимошук В. Зазнач. праця. С. 69.

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 справи²¹⁷. Щодо актів колегіальних органів на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта²¹⁸.

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 підписується

²¹⁷ У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в КУпАП, де згідно зі ст. 278-40 адміністративний орган у 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.

²¹⁸ *Приклад: проекти індивідуальних актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами і вносяться ними на розгляд КМУ.*

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.

5.3.3. 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 чітко 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) й були розглянуті в попередньому параграфі. Матеріальні умови, що висувуються 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 виконання індивідуального 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.

5.3.4. Нікчемність індивідуального 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.

Індивідуальний 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 можливе²¹⁹.

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.

У судовому порядку оскарження індивідуальних актів здійснюється шляхом подання адміністративного позову з відповідною вимогою, після чого виникає процесуальний взаємозв'язок між учасниками судового оскарження індивідуальних актів, який передбачає виявлення наявності підстав для його оскарження до конкретного адміністративного суду й передувє подальшій деталізації процесуальної частини вирішення суперечності по суті.

Адміністративними справами, які пов'язані з оскарженням індивідуальних актів, є передані на розгляд адміністративного суду публічно-правові спори, що виникають з приводу визнання правомірності / неправомірності (часткової неправомірності) виданого

²¹⁹ Мельник Р. Зазнач. праця.

суб'єктом публічної адміністрації акта індивідуальної дії, результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи в конкретному полі правових зв'язків. Порядок здійснення судового провадження щодо оскарження індивідуальних актів – це сукупність процесуальних дій сторін, суду першої інстанції (за потреби – апеляційної й касаційної) та інших учасників процесу, що спрямовані на реалізацію їхніх законодавчо встановлених прав та обов'язків (залежно від статусу) задля реалізації завдань адміністративного судочинства загалом та окремо захисту порушеного права, спричиненого ухваленням індивідуального акта суб'єктом владних повноважень, наявність якого підлягає виявленню та доведенню²²⁰.

5.4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування²²¹

5.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору²²²

Адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. Адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним, зокрема в 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

²²⁰ Погрібніченко І. Юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів: законодавчі реалії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 133–138; Погрібніченко І. Недійсні, нікчемні, протиправні, оспорювані, неправомірні або незаконні індивідуальні акти: сутність термінологічного аспекту. *Право і Закон*. 2019. № 3. С. 102-108.

²²¹ За загальною редакцією **Тетяни Мацелик**.

²²² Авторка: **Вікторія Біла**.

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 значення адміністративного договору є те, що він ухвалюється:

- 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 права²²³.

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічно-правовій, так і у приватноправовій сферах, важливим

²²³ Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.

та необхідним є відмежування адміністративних договорів (угод) від приватноправового (цивільного, господарського) договору.

Негативно відмежовує адміністративний вид 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 приватно правового 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 права²²⁴. Суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

5.4.2. Види адміністративних договорів

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

²²⁴ Завальна Ж. Зазнач. праця. С. 135–139.

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)²²⁵.

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 блага²²⁶;
- 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);
- 2) договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються

²²⁵ Мельник Р. Зазнач. праця.

²²⁶ Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA00345>

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 6.06.2012р.*);

- 3) договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)²²⁷.
- 4) охоронні договори, що укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру та відповідальність за порушення такого режиму (*охоронний договір, укладений на підставі ст.23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-III визначений Постановою Верховного Суду від 23 грудня 2019 р. у справі № 806/1536/18 адміністративним договором*)

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.

5.4.3. Укладання адміністративних договорів²²⁸

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 впливають із владних управлінських

²²⁷ Мельник Р. Зазнач. праця.

²²⁸ Автор: Олександр Світличний.

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.

Варто пам'ятати, що при укладанні адміністративного договору громадянин (юридична особа) обмежений самостійно обирати певний варіант договірних прав і обов'язків, на відміну від укладання 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 укладання адміністративного договору передбачено адміністративно-правовими нормами, якими визначено повноваження суб'єкта публічної адміністрації, що має право реалізувати надані йому управлінські повноваження у формі адміністративного договору.

Для укладання та виконання адміністративних договорів існує класичний порядок їх укладення, визначений їх 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, визначено суб'єктом публічної адміністрації відповідно до його повноважень та специфіки діяльності.

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, Міністерство наказом № 723 від 11.05.2019 затвердило типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері соціального захисту населення. Інформаційні та інші реєстраційні картки є юридичною формою діяльності публічної адміністрації.

5.4.4. Чинність адміністративного договору²²⁹

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:

- відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;
- 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.

²²⁹ Авторка: Тетяна Мацелик.

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 зміст²³⁰.

5.4.5. 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.

²³⁰ Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.0. Ірпінь, 2011. 20 с.

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 мотивів, що порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (як активними, так і пасивними) й вимагати певних доказів. Так, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, до пасивних – несплатення 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» положень²³¹.

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 устанавлюється в судовому порядку.

5.4.6. 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;

²³¹ Мельник Р. Зазнач. праця.

- 4) виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;
- 5) укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), яка не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;
- 6) істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;
- 7) укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювалися 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 невідної 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.

Варто зазначити, що адміністративно-договірні відносини у своїй більшості характеризуються неконфліктністю, про що свідчить практика адміністративних судів, в якій зустрічаються поодинокі випадки розгляду справ щодо визнання недійсними адміністративних договорів.

Приклад: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 12.05.2017 у справі № 814/1207/15 «Про визнання недійсним договору про розстрочення податкового боргу».

5.5. 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 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, службовій особі можливість самим вирішувати, чи існують у певному конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчої й розпорядчої діяльності в Україні, пошук суб'єктами публічної адміністрації найбільш оптимальних рішень вимагає розширеного простору в адміністративно-правовому регулюванні, у дозволеній законодавством поведінці й можливих варіантах 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 й 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;

Приклад: згідно з вимогами Податкового кодексу України 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) 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». Тим самим потреба застосувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми.

Приклад: згідно з 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 їй особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.

Крім того в юридичній літературі виділяють й **інші варіанти адміністративного розсуду:**

- адміністративний розсуд *імперативного типу*. Він наявний, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі 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». Інакше, 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.

5.5.1. 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) «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 вважає 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 вимогам²³².*

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.

5.6. Використання електронного врядування публічному адмініструванні²³³

5.6.1. Поняття електронного врядування

Електронне врядування (Е-врядування, e-Governing) є важливим інструментом розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, основним предметом виробництва якого є інформація та наукомісткі технології, тобто результати інтелектуальної праці громадян. Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується як у світі, так і в Україні (Рекомендація Комітету Міністрів

²³² 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.

²³³ Авторка: **Ольга Соловйова**.

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 у сферу публічного адміністрування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування через залучення громадськості до участі в управлінні державними справами з використанням мережі Інтернет і забезпечення взаємодії з громадянами через надання доступу до державних інформаційних ресурсів і можливість отримувати електронні публічні послуги.

Метою такої форми організації публічного адміністрування є досягнення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, стандартів якості і доступності послуг, залучення громадян та бізнесу до участі в публічному адмініструванні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Пандемія COVID-19 не тільки оновила, але й зміцнила роль цифровізації як у традиційному розумінні, так і в нових інноваційних зусиллях з управління кризою. У відповідь на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я уряди майже всіх країн увели в дію нові інструменти електронного урядування, такі як спеціалізовані інформаційні портали про COVID-19, хакатони, електронні послуги для поставки медичних товарів, віртуальні медичні записи, додатки для самодіагностики й електронні дозволи на комендантську годину. Багато країн швидко розгорнули додатки для відстеження пересування, а також додатки для роботи і навчання он-лайн.

Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р., **електронне урядування** визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

За роки незалежності в Україні вдалося сформувати розгалужену правову базу у сфері використання інформаційно-телекомунікаційних технологій в публічному адмініструванні. До

нормативно-правових актів, що визначають загальні засади е-урядування, належать закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р., «Про звернення громадян» від 05.10.1996 р., «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. До актів спеціального характеру можна віднести закони України «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 05.04.1994 р., «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.04.1994 р., «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р., «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р.

На виконання положень зазначених законів і запровадження механізмів е-урядування спрямовано окремі акти Уряду України. Серед них слід виділити такі постанови Кабінету Міністрів України, як: «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”», від 24.02.2003 р., «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 р. № 13, «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» 05.09.2012 р., «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 04.12.2019 р. № 1137, «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 19.06.2019 р. № 546 та розпорядження: «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 р. № 797-р., «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 р. № 67-р., «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 р.

2019 року після чергового етапу реформування системи центральних органів виконавчої влади Державне агентство з питань електронного урядування України було реорганізовано в Міністерство цифрової трансформації України. Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері

розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії. Саме на цей орган покладається завдання здійснювати заходи щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного вебпорталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; єдиного державного вебпорталу електронних послуг; Національної вебплатформи центрів надання адміністративних послуг.

5.6.2. Елементи електронного врядування

У загальному е-врядуванні виділяють його складові – сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких елементів можна віднести: е-уряд (e-Government), е-парламент (e-Parliament), е-правосуддя (e-Justice), е-бізнес (e-Business), е-освіту (e-Learning), е-здоров'я (e-Health), е-культуру, е-торгівлю тощо.

Е-уряд є головною складовою е-врядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Центральною частиною системи е-уряду є єдиний вебпортал (<https://www.kmu.gov.ua>), призначений для інтеграції вебсайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів системи органів виконавчої влади.

Упровадження системи е-уряду у сферу публічного адміністрування забезпечується:

- автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем і баз даних державних органів;
- автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами;

- електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;
- захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

Е-парламент – це форма участі громадян та інститутів громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності й взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості.

За допомогою впровадження е-парламенту забезпечується активізація залучення населення до законотворчої діяльності, здійснення комунікацій між усіма учасниками такої діяльності – парламентарів, політичних діячів, державних та публічних службовців, виборців (громадян), представників ЗМІ тощо. Окрім іншого, е-парламент активізує розвиток е-законодавства, е-голосування, е-звернень та е-консультацій.

Під **е-правосуддям** розуміють електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Як правило, до елементів е-правосуддя відносять: можливість подання позову та інших документів процесуального характеру в режимі он-лайн за допомогою спеціалізованих інтернет-порталів; використання електронних доказів; проведення судового засідання в режимі відеоконференції або транслявання 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 судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції. Крім того, з використанням цієї системи визначається суддя або колегія суддів для розгляду конкретної справи.

Е-бізнес становить собою будь-яку підприємницьку діяльність (виробництво робіт, товарів, послуг; управління фінансовими, енергетичними, матеріальними, трудовими ресурсами), що здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. При веденні е-бізнесу всі угоди, фінансові та торговельні транзакції проводяться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. До основних видів такої комерційної діяльності можна віднести інтернет-біржі, аукціони, каталоги товарів і послуг, електронне управління закупівлями, інтернет-платіжні системи, інтернет-банкінг, інтернет-магазини, інформаційний бізнес в Інтернеті, інтернет-франчайзинг, інтернет-лізинг тощо. Складовою е-бізнесу слід уважати електронну торгівлю як господарську діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю через учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015).

Е-освіта – форма отримання освіти, що здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є *дистанційне навчання*.

Е-здоров'я – це екосистема гармонічних та взаємоприйнятних інформаційних відносин усіх учасників медичного середовища держави, які базуються на економічно ефективному та безпечному використанні інформаційно-комунікаційних технологій, спрямованих на підтримку системи охорони здоров'я, включаючи медичні послуги, профілактичний нагляд за здоров'ям, медичну літературу та медичну освіту, знання та дослідження (див. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII, Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» 25.04.2018 р. № 411, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної охорони здоров'я» від 28.12.2020 р. № 1671-р).

Складовою частиною е-здоров'я є електронна система охорони здоров'я – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними і документами в електронному вигляді, до складу якої входять центральна база даних та електронні медичні інформаційні системи, між якими забезпечено

автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс (API).

Е-культура – форма культури, що передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Основним складником е-культури є е-бібліотека, яка сприяє створенню в електронній формі культурних цінностей, їх збереженню та забезпеченню широкого доступу. На сьогодні кожен із названих елементів електронного урядування отримав так чи інакше своє правове закріплення та організаційне забезпечення.

5.6.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Використання інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах державного та суспільного життя є основною ознакою інформаційного суспільства. Новий тип держави, заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем, прийнято називати «електронною державою». Е-держава підтримує діяльність законодавчої влади (е-парламент), виконавчої влади (е-уряд) та судових органів (е-суд) за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Поняття е-урядування та е-демократія є перехресними, але не тотожними. Для їх розмежування доречним буде виокремлення двох складових застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у розбудові інформаційного суспільства – «демократичну» (е-демократія) та «адміністративну» (е-урядування). У «демократичній» складовій (е-демократія) превалюють комунікації «знизу-вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від державних службовців, контролюють їх діяльність і на основі цього беруть участь в ухваленні політичних рішень. Виділяють такі складові е-демократії, як електронний парламент, електронне законодавство, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні опитування тощо. Вони застосовуються з метою посилення саме демократичних процесів, що відбуваються в державі, для залучення більшого кола громадськості в ухвалення державних рішень,

посилення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної влади.

Саме такий підхід до «електронної демократії» був покладений в її розуміння як форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу ухвалення рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу ухвалення рішень («Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р.).

І навпаки – «адміністративна» складова (е-урядування) стосується відносин «зверху-донизу», до яких належать надання адміністративних послуг в електронній формі, забезпечення електронної взаємодії між суб'єктами управління тощо.

5.7. Учинення юридично значущих адміністративних дій

Правовою формою публічного адміністрування є вчинення інших юридично значущих адміністративних дій суб'єктами публічної адміністрації. 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 значення²³⁴.

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».

5.8. 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 передавання 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);

²³⁴ *Приклад: сервісні центри МВС видають громадянам посвідчення водіїв, різноманітні довідки, квитанції тощо.*

- 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)²³⁵.

5.9. План як інструмент публічного адміністрування²³⁶

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.

План у юридичній літературі (від лат. *planum* – «рівне місце, площа»), як правило, трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо²³⁷.

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

²³⁵ Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер.

²³⁶ Авторка: **Тетяна Карабін**.

²³⁷ *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.*

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 адміністрації, є те, що вони *забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів*. Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи навіть містять виконавців і строки. Акт планування не є незмінним – він час від часу оновлюється, до нього вносяться зміни та уточнення у зв'язку зі зміною потреб і суспільних вимог.

Юридичне значення плану як інструмента 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.

5.9.1. 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.

5.9.2. Види планів

Плани як інструменти адміністративного права можна класифікувати на види за різними критеріями:

1. *За рівнями планування:*
 - стратегічне планування²³⁸;
 - довгострокове планування;
 - середньострокове планування²³⁹;
 - 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 вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів з дня їх затвердження.

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

²³⁸ *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.

²³⁹ *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».

проведення документальних планових перевірок платників податків органами Державної фіскальної служби України. Факультативними планами можна вважати більшість із тих, які затверджуються суб'єктом публічної адміністрації та мають внутрішньоорганізаційний зміст, – наприклад, план заходів щодо реалізації муніципального проекту тощо.

3. **За суб'єктами публічної адміністрації**, які здійснюють затвердження планів, виділяють плани, затверджені адміністративними актами:

- Президента України;
- Кабінету Міністрів України;
- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування;
- інших суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють делеговані виконавчі повноваження.

4. **За спрямуванням управлінського впливу** визначаються внутрішньо орієнтовані плани, якими суб'єкт адміністрування впорядковує свою внутрішню діяльність, і зовнішньо орієнтовані плани. Предметом адміністративного права насамперед є зовнішні плани суб'єктів публічної адміністрації, які спрямовані за межі певного публічного органу та зачіпають інтереси приватних осіб.

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

5.10. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування²⁴⁰²⁴¹

5.10.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Безпосередніми формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних

²⁴⁰ Авторі: Дмитро Журавльов, Олексій Дніпров.

²⁴¹ Категорію «Фактична дія як інструмент публічного адміністрування» уведено у вітчизняну теорію адміністративного права України професором Р. Мельником (див. докладніше: Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.).

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) із боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомий вольовий характер;
- 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.

5.10.2. 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 застосування.

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.

5.10.2. Основні види фактичних дій

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

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 громадянами²⁴².

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;

²⁴² 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.

- переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;
- здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

На сьогодні понад 600 чинних нормативно-правових актів прямо присвячено проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя. Аналізувати їх усі немає потреби, і тому звернемося до найбільш актуального з них – Постанови Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)», що визначає процедуру проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедурні питання здійснення планових і у виняткових випадках – позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій²⁴³.

Отже, проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування – це засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясування 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.

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

²⁴³ 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..

соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики; риболовецькі судна та ін.

Однак переважний обсяг усіх моніторингових заходів складає фінансовий моніторинг. В Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є:

- реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;
- збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення;
- забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення²⁴⁴.

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

²⁴⁴ Положення про Державну службу фінансового моніторингу України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 р. № 537.

адміністрації. Так, різноманітні довідки є кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання) допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Видання довідок регламентується нормативними документами суб'єктів публічної адміністрації. Так, згідно з Порядком доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, що затверджений Наказом МВС України 29.11.2016 № 1256, «довідка – документ, який містить відомості про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, та надається фізичній особі у відповідь на її запит». Для того щоб отримати таку довідку, заявник або уповноважена ним особа має з'явитися до Департаменту інформаційних технологій МВС або територіального сервісного центру МВС і заповнити запит. Надання такої довідки здійснюється безоплатно у 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.

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. Наприклад, Урядом України здійснюється система заходів щодо виділення коштів на доступні кредити для мікро- та малого бізнесу та фермерів в умовах новітньою земельної реформи за доступною ставкою.

Приклад: в умовах обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, запроваджена соціальна публічна система надання одноразової матеріальної допомоги у розмірі 8 тис. грн найменшим працівникам, які втратили частину заробітної платні внаслідок запровадження карантинних обмежень, та фізичним особам-підприємцям (ФОП), які втратили частину доходу внаслідок карантину²⁴⁵.

Адміністрування реєстрів. Розвиток електронного врядування об'єктивно потребує від суб'єктів публічної адміністрації здійснювати адміністрування десятків різноманітних реєстрів. Наприклад, згідно з Наказом Міністерство юстиції України від 13.10.2010 № 2501 «Єдиний реєстр нотаріусів – це комп'ютерна база даних, у якій містяться відомості про державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та нотаріусів України».

Держателем Єдиного реєстру нотаріусів є Міністерство юстиції України, що розробляє організаційні, методологічні принципи ведення Єдиного реєстру нотаріусів і забезпечує його функціонування. Адміністратор Єдиного реєстру нотаріусів – державне підприємство «Національні інформаційні системи», що здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Єдиного реєстру нотаріусів, зокрема з упровадження та підтримки вебсайту 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 реєстру²⁴⁶.

5.11. Заходи адміністративного примусу²⁴⁷

5.11.1. Поняття адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялось невинувато небагато уваги, хоча

²⁴⁵ COVID-19: за яких умов можна розраховувати на одноразову матеріальну допомогу в розмірі 8 тисяч гривень?. 2020. <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100021483-covid-19-za-yakikh-umov-mozhna-rozrakhovuvati-na-odnorazovu-materialnu-dopomogu-v-rozmiri-8-tisyach-griven>

²⁴⁶ Порядок ведення Єдиного реєстру нотаріусів. Затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 13.10.2010 № 2501.

²⁴⁷ Автори: **Анатолій Комзюк, Олена Салманова.**

застосування суб'єктами публічної адміністрації його заходів є об'єктивною реальністю, що пов'язано з 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 інтересам²⁴⁸.

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*

²⁴⁸ Новітнім прикладом актуальності заходів адміністративного примусу є Указ Президента України 2.03.2021 № 43 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України», яким було уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до певних фізичних осіб та юридичних осіб. А саме: блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном; обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; запобігання виведенню капіталів за межі України; зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності; повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції; припинення видачі дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видання готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави; заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності.

примус, який є зняттям *першого примусу*, примус або насильство, взяте абстрактно, *неправомірне*²⁴⁹. 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 державної 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 й 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 невідкладно* 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;

²⁴⁹ 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. С. 411.

- 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», КУпАП 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:

- адміністративно-запобіжні;
- заходи адміністративного припинення;
- адміністративні стягнення.

5.11.2. 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 виявлення, 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. Із 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.

Приклад: 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.

Приклад: відповідно до ст. 38 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без умотивованого 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.

- *припинення 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 незалежно від форми власності. Відвідувати ці місця 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;*
- *із 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 установленій час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону перебування у визначених місцях району (міста);

- *обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом 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, зокрема щодо короновірусу COVID-19²⁵⁰.
- *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

²⁵⁰ *Приклад:* згідно із Постановою Кабінету міністрів України 9.012.2020 № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» визначено, що відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» на території України на період дії карантину запроваджуються обмежувальні протиепідемічні заходи, а саме забороняється: перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс і рот, зокрема виготовлених самостійно; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, без посвідчення про взяття на облік бездомної особи, довідки про звернення за захистом в Україні; самовільно залишати місця самоізоляції, обсервації; перетин державного кордону іноземцями та особами без громадянства.

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. Законами України може бути передбачена можливість застосування й інших заходів адміністративно-запобіжних заходів.

5.11.3. 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 й для протидії об'єктивно протиправним діям 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) й 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 із 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 їй 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, непоко́ра 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 КУпАП України в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного в 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 й 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 в 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, прилеглий 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 несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;
- 5) встановлено 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 КУпАП 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.

5.11.4. 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 головним чином визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення.

КУпАП 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;
- 6) конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних в результаті вчинення такого правопорушення;
- 7) позбавлення спеціального права, наданого громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 8) громадські роботи;
- 9) виправні роботи;
- 10) суспільно корисні роботи;
- 11) адміністративний арешт;
- 12) 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).

5.12. Адміністративно-правові режими²⁵¹

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, установа (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

Отже, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування.

5.12.1. Поняття та класифікація адміністративно-правових режимів²⁵²

Термін «режим» походить від французького régime – «порядок, упорядкувати» та латинського regimen – «державна влада, 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.

²⁵¹ Автор: Сергій Кузьніченко.

²⁵² Кузьніченко С. Феномен правового режиму в адміністративному праві. *Форум права*. 2007. № 1. С. 109–112.

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 спорідність 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, контроль-но-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)²⁵³.

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.

²⁵³ 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.

Організаційна забезпечує діяльність органів виконавчої влади й 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.

5.12.2. Надзвичайні адміністративно-правові режими²⁵⁴

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

Надзвичайні правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах. Слід сказати, що *екстремальні адміністративно-правові режими* – це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що передбачають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджені як

²⁵⁴ Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. Одеса : ОДУВС, 2011. 324 с.

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 ситуацій²⁵⁵.

Нині дійсно існує потреба в розподілі *надзвичайних та екстремальних режимів*. Уважаємо, що «екстремальні режими» – ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими. Якщо *екстремальні режими* – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної ґенези, які вводяться з метою локалізації та ліквідації впливу негативного чинника на суспільство, то *надзвичайні режими* – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилення Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного

²⁵⁵ *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» із 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: 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.

права. Надзвичайних режимів в Україні три – воєнний стан, надзвичайний стан і режим зони надзвичайної екологічної ситуації²⁵⁶.

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 наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози безпеки, 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

²⁵⁶ Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Крим. навч. пед. держ. видав., 2009. С. 56-57.

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.

5.13. Контроль та нагляд²⁵⁷

5.13.1. 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 функції²⁵⁸.

Основне **призначення контролю** полягає у виявленні невідповідності його об'єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування²⁵⁹.

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*

²⁵⁷ Авторка: Ольга Правоторова.

²⁵⁸ Гладун З. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій. Тернопіль : Вид-во ТАНГ, 2002. С. 178.

²⁵⁹ Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. 53 с.

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 порушенні²⁶⁰.

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;
- 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

²⁶⁰ Адміністративне право України: навчальний посібник / Забарний Г., Калюжний Р., Шкарупа В. Київ. Київ: Вид-во Паливода А.В., 2003. С. 95-96.

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.

5.13.2. 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 поліції²⁶¹.

²⁶¹ Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон від 1.12.1994 р № 264.

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.

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. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
22. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-урядування.
23. 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. Галуцько 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. Тимошук 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.
18. Грицяк Н.В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. / Н.В. Грицяк, С.Г. Соловйов. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.
19. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, О.В. Карпенко та ін. ; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. К. : НАДУ, 2014. 352 с.

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА²⁶²

6.1. Розуміння адміністративної процедури

6.1.1. Поняття адміністративної процедури

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, а, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади.

У законодавстві України поняття *«адміністративна процедура»* не визначено, проте фактично застосовується у юридичній теорії та практиці. Термін «процедура» походить від французького слова *procedure* та латинського *procedo*, українською мовою означає «просуватись», тобто встановлений порядок ведення, розгляд яких-небудь справ. У правовій сфері зазначений термін розуміється як нормативно визначена сукупність взаємопов'язаних, об'єднаних між собою дій, направлених на досягнення певного результату та реалізацію прав.

Поняття «адміністративна процедура» застосовується у сфері публічного адміністрування та адміністративного права. Його зміст полягає у здійсненні владних повноважень відповідно до законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації. Адже стосовно органів публічної адміністрації діє застереження, визначене у частині 2 ст. 19 Конституції України: «Органи

²⁶² Автори: Тетяна Кравцова, Олександр Мороз.

державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише... у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Правове закріплення демократичних засад публічного адміністрування у відносинах органів публічної адміністрації і приватних осіб має виходити зі становища приватної особи як такого суб'єкта, перед яким держава відповідальна за свою діяльність. Саме тому адміністративно-управлінський процес реалізується через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Розуміння адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації зумовлено значним впливом німецької доктрини адміністративного права, де поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» чітко розділені. Так, адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок ухвалення адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Своєю чергою адміністративно-процесуальні норми – вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами²⁶³.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- має правовий характер, оскільки реалізація адміністративної процедури зумовлюється дотриманням норм права;
- спрямована на ухвалення та виконання (реалізацію) адміністративних актів;
- регламентує діяльність як суб'єктів публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб;
- направлена на вирішення конкретної адміністративної справи, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів;
- породжує настання сукупності прав та обов'язків як у суб'єктів публічного адміністрування, так і приватних осіб;
- здійснюється суб'єктом публічного адміністрування відповідно до врегульованого адміністративною процедурою

²⁶³ Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. Київ: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 85.

порядку розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи, ухвалення та виконання адміністративного акта.

Отже, адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічного адміністрування конкретної адміністративної справи, а також порядок ухвалення та виконання адміністративного акта з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів особи та виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її прав, свобод і законних інтересів.

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регламентував порядок ухвалення адміністративних актів. Більшість процедурних елементів відносин органів публічного адміністрування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, із громадянами або не регулюються законодавством взагалі або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Нині Верховною Радою України ухвалено в першому читанні проект Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475). Законопроект спрямований на реалізацію положень Конституції України та має стати «загальним» рамковим нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур публічно-владної управлінської діяльності суб'єктів публічного адміністрування та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються багатьма нормативно-правовими актами. Основним нормативно-правовим актом, що визначає засади реалізації адміністративної процедури в Україні, є Конституція. Зокрема стаття 19 визначає обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це положення на найвищому рівні закріплює потребу дотримання суб'єктами адміністративного права законодавчо закріплених процедур і їх порядку. Законодавство України також містить інші нормативно правові акти, які певним чином регулюють вищезазначене питання (закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про соціальні послуги», «Про ліцензування видів господарської

діяльності» тощо). Крім того адміністративна процедура регулюється міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

6.1.2. Види адміністративних процедур

Комплексний характер та широкий спектр адміністративних процедур, що реалізуються, породжує їх поділ за різними критеріями.

1. *Залежно від суб'єкта ініціювання адміністративної процедури:*
 - адміністративна процедура ініційована особою (фізичною чи юридичною);
 - адміністративна процедура ініційована суб'єктом публічного адміністрування.

Адміністративна процедура, яка ініціюється фізичною чи юридичною особою, направлена на задоволення приватних інтересів та полягає у зверненні до суб'єкта публічного адміністрування із заявою з метою реалізації належного цієї особі права (наприклад, отримання паспорта для виїзду за кордон, звернення з метою реєстрації транспортного засобу тощо) або зі скаргою про порушення права особи рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта публічного адміністрування.

Адміністративна процедура, що ініціюється суб'єктом публічного адміністрування, завжди має імперативний характер. На відміну від процедури, яка ініціюється особою, початок провадження такої процедури не залежить від волевиявлення інших осіб і відбувається за наявності підстав, визначених законодавством. Як правило, така процедура включає в себе дії контрольно-наглядового або правообмежувального характеру (наприклад, притягнення особи до адміністративної відповідальності, рішення уповноваженого органу про проведення перевірки тощо).

2. *Залежно від залучення до адміністративної процедури третіх осіб виділяють прості та складні процедури.*

Простою є така адміністративна процедура, яка дозволяє суб'єкту публічного адміністрування шляхом учинення певних одноразових дій самостійно завершити адміністративну процедуру та ухвалити адміністративний акт без залучення додаткових суб'єктів (наприклад, державна реєстрація юридичних осіб, реєстрація особи за місцем проживання).

Складна адміністративна процедура вимагає залучення додаткових суб'єктів, які мають спеціальні знання (спеціалістів, експертів, перекладачів, тощо). Прикладом складної адміністративної процедури є призначення органом контролю експертизи та залучення експерта, порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я тощо.

3. *Залежно від кількості адміністративних органів, що залучаються до проведення адміністративної процедури:* індивідуальні (здійснюються одним суб'єктом) та колективні (здійснюються із залученням декількох суб'єктів публічної адміністрації).

4. *Залежно від правових наслідків, що настають внаслідок застосування адміністративної процедури,* бувають: правонадавальні (наприклад, реєстрація речових прав на нерухоме майно), правообмежувальні (наприклад, викуп земельної ділянки чи інших об'єктів нерухомого майна для суспільних потреб), зобов'язальні (наприклад, проведення перевірок контролюючими органами).

5. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.

6.1.2.1. Реєстраційні процедури

Реєстраційна процедура – це регламентований адміністративно-процесуальними нормами порядок дій органів публічної адміністрації з метою визнання законності правових актів, дій фізичних та юридичних осіб, підтвердження з боку держави правового статусу суб'єктів, установлення певних прав та обов'язків, а також фіксації юридичних фактів.

Реєстраційна процедура характеризується такими ознаками:

- 1) належить до окремого виду адміністративних процедур, що полягає у вчиненні суб'єктами публічної адміністрації певних дій, що полягають у внесенні відомостей до електронних чи паперових книг або інших електронно-адміністративних систем.
- 2) є формою вираження процедури, тобто порядку діяльності публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм матеріального права.
- 3) спрямована на проведення реєстрації певного статусу, законного права, що має нормативно-правову основу.

4) є заявною процедурою, оскільки розпочинається виключно на основі заяви поданої фізичними чи юридичними особами.

Отже, реєстраційна процедура полягає в діяльності суб'єкта публічного адміністрування, результатом якого є документальне підтвердження правового статусу суб'єкта чи наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Об'єктами реєстраційних процедур можуть бути речові права, місце проживання чи перебування, цивільні стани, тощо (наприклад, реєстрація юридичної особи, реєстрація нерухомого майна тощо). Здійснення реєстраційних процедур в Україні регулюється законами України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», тощо.

До реєстраційних процедур належать такі адміністративні процедури:

- а) державна реєстрація юридичних осіб, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців,
- б) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень,
- в) державна реєстрація лікарських засобів,
- г) державна реєстрація транспортних засобів,
- д) державна реєстрація місця проживання (або перебування) тощо.

6.1.2.2. 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, щодо 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.

Дозвільні процедури мають такі ознаки:

- являють собою послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;
- направлені на вирішення питання про безпечність для громадян та інтересів держави виконання приватною особою певних дій або зайняття певною діяльністю;
- наявність чималої кількості суб'єктів, правомочних надавати дозволи;
- наявність множинності видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо);
- завершується виданням документа дозвільного, яким приватна особа наділяється певним правом щодо здійснення певних дій або зайняття діяльністю;
- підстави для відмови у виданні дозволу визначені законом і пов'язані з небезпечністю дій або діяльності приватної особи.

Дозвільна процедура охоплює порядок видання таких дозвільних документів, як дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення будівельних робіт; спеціальний дозвіл на користування надрами в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; дозволи на придбання, зберігання, перевезення і використання вогнепальної зброї, бойових припасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, пристроїв, патронів до них, пневматичної зброї, вибухових матеріалів і речовин, відкриття і функціонування об'єктів дозвільної системи 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 в установленій законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його виданні не видано або не направлено²⁶⁴.

Цей крок став більш ніж важливим елементом взаємодії та врівноваження держави й суспільства.

6.1.2.3. Інспекційні процедури

Під **інспекційними процедурами** слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольної наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірки дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-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 існує п'ять центральних органів виконавчої влади – інспекцій:

- Державна інспекція культурної спадщини України;
- Державна інспекція архітектури та містобудування;
- Державна екологічна інспекція України;

²⁶⁴ Ст. 1 Закону України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

- 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.

6.1.2.4. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності

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.

Процедура притягнення до адміністративної відповідальності є наслідком вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Відповідно до ст. 9 КУпАП **адміністративним правопорушенням** 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.

Виділяють такі **підстави адміністративної відповідальності**:

- 1) фактичні – вчинення особою діяння (дії чи бездіяльності), що містить ознаки адміністративного правопорушення;
- 2) юридичні – наявність в такому діянні складу адміністративного правопорушення;
- 3) процесуальні – наявність законодавчої норми, яка встановлює відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення.

Метою такого впливу є захист правопорядку, виховання особи, яка вчинила правопорушення, відновлення соціальної справедливості та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Адміністративна відповідальність є одним із найбільш застосовуваних видів юридичної відповідальності. 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 регульовального спектру норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

6.1.2.5. Процедури за заявою особи

Заява особи – це встановлений чинним законодавством різновид звернень громадян. Загалом звернення громадян мають сприйматись як: а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку суб'єктів публічного адміністрування; б) можливість реального впливу на діяльність держави загалом і суб'єктів публічного адміністрування зокрема; в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; г) показник становлення громадянського суспільства.

Ст. 40 Конституції України засвідчує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Своєю чергою Закон України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх 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 їхньої діяльності.

Керуючись цим, варто зазначити, що процедури за заявою особи – це встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

6.1.2.6. Процедури за службовим обов'язком

Основною метою діяльності публічних службовців є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Відповідно до цієї мети публічні службовці зобов'язані своєчасно й точно виконувати рішення органів публічного адміністрування, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

У разі виникнення в публічного службовця сумнівів щодо законності отриманого для виконання наказу (розпорядження), доручення керівника він має вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення (крім явно злочинного наказу / розпорядження, доручення). Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення публічний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

У разі отримання для виконання наказу (розпорядження), доручення, які публічний службовець вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він мусить негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому він працює.

Керівники органів публічного адміністрування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення службової дисципліни в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Отже, виходячи з вищезазначеного варто зазначити, що процедури за службовим обов'язком – це встановлений чинним

законодавством порядок виконання службових завдань і обов'язків та проходження публічної служби.

До процедур за службовим обов'язком належать:

- процедури виконання наказу (розпорядження), доручення керівника публічного службовця;
- процедури вступу на публічну службу (процедури конкурсу та зарахування на посаду, призначення на посаду, виборів на посаду, обрання на посаду);
- процедури оцінювання діяльності публічних службовців (процедури щорічної оцінки й атестаційної процедури);
- процедури щодо просування по публічній службі (процедури стажування, процедури кадрового резерву, процедури присвоєння рангу, чину, звання);
- процедури застосування заходів примусу у службовій діяльності (процедури службового розслідування щодо публічних службовців, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності загального характеру, процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності спеціального характеру; процедура із застосування заходів матеріального впливу);
- процедури застосування заходів заохочення і стимулювання у службовій діяльності (процедури у справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами тощо; процедури у справах про присвоєння почесних та інших звань; процедури в справах про преміювання; процедури у справах про зняття стягнення тощо).

6.2. Принципи адміністративної процедури

6.2.1. Система принципів адміністративної процедури

Термін *«принцип»* походить від лат. *principium* – «основа, начало». **Під принципами адміністративних процедур слід розуміти** ключові базові ідеї, загальні вимоги, що ставляться законодавством до адміністративної процедури та її учасників, а також основоположні засади, що виражають її сутність та загальну спрямованість. Дотримання принципів адміністративної процедури є обов'язковим

при здійсненні органом публічного адміністрування адміністративного провадження.

На сьогодні загальні питання адміністративної процедури, зокрема принципи її реалізації, регламентуються в багатьох нормативно-правових актах різної спрямованості та юридичної сили. Положеннями Конституції України визначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (стаття 40). 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 (частина друга статті 19). Держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право має включати: право особи бути вислуханою до ухвалення будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо.

Принципи адміністративної процедури формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина під час здійснення адміністративного провадження; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів публічного адміністрування під час розгляду адміністративних справ, ухвалення та виконання адміністративних актів.

Серед принципів адміністративної процедури можна виділити загальні та спеціальні. Загальні принципи відбивають теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права, натомість спеціальні – акцентують 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, відповідно до якого людина, її права і свободи

- визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;
- **законності** – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства. Орган публічного адміністрування здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України й іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
 - **безсторонності (неупередженості) адміністративного органу** – 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, має однаково ставитися до всіх учасників адміністративного провадження, не має виявляти будь-яку неправомірну заінтересованість в результатах розгляду та вирішення справи. 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;
 - **ефективності** адміністративних процедур – передбачає розгляд та вирішення органом публічного адміністрування справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів у простий та ефективний спосіб. Разом із тим орган публічного адміністрування має забезпечити розгляд і вирішення справи з учиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення справи;
 - **презумпції правомірності дій та вимог особи** – дії та вимоги особи вважаються правомірними, поки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Відповідно всі сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають унаслідок неоднозначного (множинного) трактування прав та обов'язків такої особи, мають тлумачитися на її користь.

6.2.2. 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 Резолюції²⁶⁵.

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 широкі 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 ухвалення правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Принцип рівності перед законом. Цей принцип впливає 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. Тому будь-яке адміністративне провадження здійснюється

²⁶⁵ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

на засадах рівності перед законом всіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак; рівності перед законом всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших обставин; рівності перед законом фізичних та юридичних осіб незалежно від будь-яких ознак чи обставин.

Водночас закріплення дії цього принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Наприклад, у випадках та в порядку, визначених законом, певні категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства тощо) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями.

Обґрунтованість і визначеність. 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 обґрунтованим. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Для того що адміністративний акт вважався обґрунтованим, орган публічного адміністрування має забезпечити належність та повноту з'ясування всіх обставин справи, безпосередньо дослідити докази та інші матеріали справи, а також врахувати обставини, що мають значення для вирішення справи.

При цьому за змістом адміністративний акт має бути належно визначеним та зрозумілим для відповідних осіб. Визначеність прийнятого органом публічного адміністрування адміністративного акта зводиться до його ясності та зрозумілості для осіб, до яких він адресований. Зрозумілість акта передбачає уникнення двозначності в розумінні щодо його виконання та забезпечує його однакове застосування.

Цей принцип адміністративної процедури набуває особливого значення у випадках, коли орган публічного адміністрування змінює оцінку й висновки в однакових чи подібних справах. У таких випадках орган публічного адміністрування зобов'язаний навести належне обґрунтування такої зміни.

Добросовісність і розсудливість. Цей принцип адміністративної процедури зобов'язує суб'єкта публічного адміністрування діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. При цьому при здійсненні адміністративного провадження він має діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі.

Пропорційність. Цей принцип визначає сумірність між здійсненням основного права особи та необхідністю його обмежень з боку держави. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень основних прав людини. Принцип пропорційності включає в себе адекватність засобів поставленій меті, неприпустимість надмірних обмежень, неприпустимість сваволі, заборону формалізму з боку суб'єкта публічного адміністрування. Тому орган публічного адміністрування зобов'язаний використовувати свої повноваження лише з метою, з якою такі повноваження йому були надані.

Відповідно до цього принципу адміністративний акт має відповідати меті, з якою він приймається. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів мають бути найменшими.

Принцип відкритості. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право на доступ до інформації, що пов'язана із ухваленням та виконанням адміністративного акта. Тому суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію такого права. Реалізація права на доступ до інформації також включає й право учасника адміністративного провадження на ознайомлення з матеріалами справи.

Інформація має надаватися, якщо відповідна особа спеціально вимагає її. Але це не перешкоджає надавати інформацію в усіх випадках. Разом із тим усім учасникам адміністративного провадження забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, установлених законом.

Своєчасність і розумний строк. Відповідно до цього принципу адміністративної процедури орган публічного адміністрування розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурні дії та ухвалює процедурні рішення впродовж розумного строку, тобто в найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження без невинуватих зволікань. 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. При цьому визначення законодавством строків для розгляду та вирішення справи, учинення процедурних дій і ухвалення процедурних рішень не може бути підставою для звільнення органу публічного адміністрування від обов'язку вчиняти дії та ухвалювати рішення впродовж розумних строків, не перевищуючи при цьому строків, визначених законодавством. Тобто орган публічного адміністрування має вирішувати справу своєчасно, до настання обставин, за яких ухвалення адміністративного акта може втратити актуальність.

Гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. 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 суб'єктом публічного адміністрування, надавши пояснення та/або заперечення у будь-якій формі до ухвалення адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси особи. Відповідна особа може надати факти та аргументи і там, де це прийнятно, висунути докази. Також особа матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси. При цьому орган публічного адміністрування зобов'язаний здійснювати інформування та консультування учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження.

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.

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності

адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або до суду. 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. Тому орган публічного адміністрування зобов'язаний повідомляти способи, порядок і строки оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на права, свободи або інтереси особи.

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.

6.3. Учасники адміністративної процедури

Адміністративна процедура як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження складається з низки процесуальних дій органів та осіб, які беруть безпосередню участь у ньому та мають статус учасників адміністративної процедури.

Незважаючи на наявність у сучасному законодавстві України відмінності термінологічного визначення осіб, які беруть участь у здійсненні адміністративної процедури, доцільно учасників адміністративної процедури класифікувати за ознаками їх повноважень та функціонального призначення на такі групи:

- компетентні органи (особи), які наділені владними повноваженнями щодо інших осіб, які беруть участь у провадженні (адміністративні органи);
- особи, які мають особисту зацікавленість у справі (учасники адміністративного провадження),
- особи, які сприяють розгляду справи.

Учасники адміністративної процедури мають певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права та беруть участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.

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 народження 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 й 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.

6.3.1. Адміністративні органи

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, яким є суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати публічні владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду й вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Адміністративні органи як компетентні органи (особи), які наділені публічними владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративної процедури, досить чітко визначені в законодавстві. До цієї групи належать:

- органи виконавчої влади, їхні посадові особи;
- органи влади Автономної Республіки Крим, їхні посадові особи;
- органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи;
- інші суб'єкти, який відповідно до закону уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції.

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.

6.3.2. Учасники адміністративного провадження

Учасниками адміністративного провадження є адресат та заінтересована особа. Спільною ознакою цих осіб є те, що вони мають особисту зацікавленість у справі.

Адресатом є особа, питання про права, законні інтереси та обов'язки якої вирішується в адміністративному акті.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Фізичні особи можуть бути: а) громадянами України; б) іноземцями; в) особами без громадянства.

До адресата в адміністративному провадженні відносять особу:

- яка з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків звертається до адміністративного органу із заявою про ухвалення адміністративного акта (*заявник*);
- проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження;
- яка з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів звертається до суб'єкта розгляду скарги зі скаргою (*оскаржувач*).

Заявник є найбільш зацікавленим адресатом, оскільки в межах адміністративної процедури реалізує свій приватний інтерес. У процесі реалізації свого суб'єктивного права заявник стає ініціатором адміністративної процедури. Він звертається із заявою до адміністративного органу, ініціюючи заявну адміністративну процедуру. Саме через заяву такий адресат реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства (наприклад, подання заяви про отримання паспорта громадянина України).

Отже, заявником є адресат, який вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою через звернення до адміністративного органу із заявою про ухвалення

адміністративного акта з метою забезпечення реалізації своїх прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків.

Особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, є учасником адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт. Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. Стосовно такого адресата ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт (наприклад, ухвалення постанови про притягнення особи до адміністративної відповідальності).

Таким чином, особа, проти якої або стосовно якої адміністративним органом ініційовано адміністративне провадження, – це адресат, який вступає в адміністративну процедуру за ініціативою адміністративного органу через ухвалення адміністративного акта, який спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків адресата.

Оскаржувач – це особа, яка вважає, що її права, свободи і законні інтереси у сфері публічних відносин порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративних органів. Такий адресат ініціює адміністративну процедуру через подання скарги до адміністративного органу з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Скарга подається до відповідних органів або їх посадових осіб, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати порушені у скарзі питання. Підставами для подання скарги є будь-які рішення, дії чи бездіяльність органа публічного адміністрування, внаслідок яких: порушені або можуть бути порушеними права і законні інтереси чи свободи громадянина, права та інтереси юридичної особи ухваленням адміністративного акта та його виконанням, процедурним рішенням, дією або бездіяльністю органа публічного адміністрування; створені перешкоди для здійснення громадянином чи юридичною особою їх прав та законних інтересів; незаконно покладено на громадянина чи юридичну особу які-небудь обов'язки або їх незаконно притягнуто до відповідальності.

Отже, оскаржувачем є адресат, який вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою через звернення до адміністративного органу зі скаргою про порушення його прав, свобод і законних інтересів рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративних органів з метою їх захисту.

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, реалізації та захисту своїх прав і обов'язків в адміністративному провадженні;
- брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;
- ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, які відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, зокрема з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (ухвалені) під час здійснення адміністративного провадження;
- бути вислуханими адміністративним органом із питань, які є предметом адміністративного провадження, до ухвалення адміністративного акта, який за своїм характером може негативно вплинути на їх права, свободи або інтереси;
- бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі в разі його проведення;
- подавати клопотання;
- бути поінформованими про результати вирішення справи та отримувати примірник адміністративного акта;
- оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу;
- користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.

Також адресат як учасник адміністративної процедури зобов'язаний:

- подавати у випадках, установлених законодавством, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження;

- вказати свої контактні дані (номер телефону, адресу електронної пошти, адресу місця проживання (перебування), місце знаходження або іншу адресу для зв'язку з ними);
- своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну своїх контактних даних;
- своєчасно повідомляти адміністративний орган про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;
- добросовісно виконувати вимоги, встановлені законом та іншими актами законодавства, та не зловживати своїми правами.

Заінтересована особа – це будь-яка інша особа, крім адресата, права, свободи та законні інтереси якої зачіпає або може зачіпати адміністративний акт.

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, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так званих заінтересованих осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи, на відміну від інших учасників адміністративної процедури, 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. На заінтересовану особу поширюються права і обов'язки, передбачені для адресата.

Отже, заінтересовані особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

6.3.3. Представництво в адміністративній процедурі

Адресат і зацікавлена особа можуть брати участь в адміністративній процедурі не лише особисто, але і (або) через представника. **Представник** – це особа, яка здійснює процедурні дії від імені та в інтересах іншої особи. При цьому особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій же справі і представника. Разом із тим участь особи в адміністративному провадженні або в учиненні окремих процедурних дій через її представника виключається в разі, якщо законодавством передбачена особиста участь такої особи.

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).

Представництво в адміністративній процедурі виникає на підставі довіреності, договору, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах. Представництво – це правовідношення, відповідно до якого одна особа (представник) на підставі набутих нею повноважень виступає і діє від імені іншої особи, яку представляє, створюючи, змінюючи чи припиняючи безпосередньо для неї права та обов'язки.

Представником особи може бути адвокат, законний представник або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративній процедурі посвідчено відповідними документами.

Повноваження адвоката відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» посвідчуються *ордером, дорученням органів чи установ, уповноважених законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги*. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін²⁶⁶.

²⁶⁶ Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 травня 2012 р. № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

Законний представник діє на підставі закону, адміністративного чи судового акта за наявності таких юридичних фактів, як спорідненість, усиновлення, встановлення опіки чи піклування тощо. Таке представництво особи в адміністративній процедурі здійснюється батьками, опікунами, піклувальниками. Так, права, свободи й інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають під час адміністративної процедури їхні **законні представники** – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом. Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. На представництва в адміністративній процедурі виникнення згоди цих осіб не потрібно.

Законне представництво юридичної особи здійснює її керівник чи уповноважена установчими документами особа на основі довіреності, яка видається за підписом керівника або іншої уповноваженої на те особи. Представник юридичної діє у межах наданих йому повноважень.

Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Та сама особа не може бути представником адресата й заінтересованої особи та виступати одночасно в адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи, тобто бути свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник адресата або заінтересованої особи є активним учасником адміністративної процедури та спрямовує свою діяльність на досягнення найкращого правового результату для особи, яку він представляє. Разом із тим під час адміністративної процедури представник *має право вчиняти* лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має адресат 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 адресата або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх

повноважень. Якщо представник вчинив певні дії, що створюють, змінюють, припиняють права та обов'язки особи, яку він представляє з перевищенням повноважень, то такі дії потребують схвалення особи, яку представляють.

Повноваження представника адресата 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.

6.3.4. Особи, які сприяють розгляду справи

Крім адміністративних органів та учасників адміністративного провадження до учасників адміністративної процедури відносять осіб, які сприяють розгляду справи. Такі особи залучаються адміністративним органом за власною ініціативою, за клопотанням учасника адміністративного провадження, а також у випадках, передбачених законодавством. Такі особи залучаються до адміністративної процедури для надання пояснень і для участі у процедурних діях.

Особами, які сприяють розгляду справи, є учасники адміністративної процедури, які залучаються до участі в адміністративній процедурі для надання допомоги у розгляді справи і не мають особистої заінтересованості у результатах її вирішення.

До осіб, які сприяють розгляду справи відносять свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, участь яких необхідна для розгляду справи.

6.4. Стадії адміністративної процедури

Адміністративна процедура є системою відносно самостійних етапів, кожен з яких містить сукупність певних дій, направлених на досягнення проміжної мети, які в сукупності спрямовані на вирішення конкретних справ у сфері публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації прав і законних інтересів суб'єктів адміністративного права та виконання визначених законом обов'язків.

Складовими елементами адміністративної процедури є стадії, що визначаються як послідовно здійснювані, взаємопов'язані процесуальні дії, об'єднані найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

- це сукупність логічно пов'язаних дій органу, які завершуються досягненням певної поточної мети;
- є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;
- складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Отже, стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в інших видах. Проте найчастіше в сучасному адміністративному праві виділяють такі основні стадії адміністративної процедури:

- 1) ініціювання та початок провадження
- 2) підготовка справи до розгляду;
- 3) розгляд і вирішення справи;
- 4) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;
- 5) перегляд адміністративного акта.

6.4.1. Ініціювання та початок провадження

Адміністративна процедура може бути розпочата за ініціативою особи (фізичної чи юридичної) або за ініціативою суб'єкта публічного адміністрування.

За ініціативою особи адміністративна процедура розпочинається за її заявою, яка подається до адміністративного органу з метою забезпечення реалізації її прав і законних інтересів та виконання нею визначених законом обов'язків, зокрема щодо отримання адміністративних послуг. На підставі скарги особи розпочинається адміністративне оскарження, що становить собою продовження адміністративного провадження. У межах тієї самої адміністративної процедури особа може подати скаргу до адміністративного органу задля захисту прав і законних інтересів особи від неправомірно

прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Заява подається в усній чи письмовій формі. 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). Усна заява подається при особистому зверненні або за допомогою засобів телефонного зв'язку. Під час особистого прийому усна заява фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання заяви. Оформлена в такий спосіб письмова заява підписується заявником (його представником) у разі, якщо законодавством передбачене її підписання.

Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань. У випадках, передбачених законодавством, заява може бути також подана адміністративному органу через:

- 1) центри надання адміністративних послуг;
- 2) особу, уповноважену відповідно до законодавства органом виконавчої влади, іншим державним органом або органом місцевого самоврядування на забезпечення належного права на звернення до адміністративного органу осіб, які проживають у сільській місцевості, в об'єднаній територіальній громаді, перебувають на лікуванні або з інших причин обмежені в реалізації зазначеного права.

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.

Не підлягають розгляду:

- 1) анонімна заява, тобто така, з якої неможливо встановити особу заявника;

- 2) повторні заяви, подані до такого самого адміністративного органу таким самим заявником із такого самого питання, за умови, що попередня заява була вирішена по суті, крім випадків зміни суттєвих для вирішення справи обставин (умов);
- 3) заяви, в яких порушено питання, що станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядаються судом або щодо яких було ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни суттєвих для вирішення справи обставин (умов).

Заява вважається не прийнятною, якщо в ній не викладено змісту вимоги заявника або вимоги заявника є очевидно безпідставними, у заяві застосовується ненормативна лексика, заявник вдається до образ, а також якщо його заява містить заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі.

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 у день надходження усної або письмової заяви на вимогу заявника або його представника видає (надсилає) йому письмове підтвердження реєстрації заяви із зазначенням дати та номера її реєстрації, крім випадків, коли справа вирішується в момент подання заяви. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням.

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.

У разі **ініціювання адміністративних процедур органами публічного адміністрування** справа порушується компетентним органом (посадовою особою) через видання відповідного індивідуального правового акта, що містить або вимогу до громадянина

чи організації виконати певний обов'язок, або передбачає підстави для контрольно-наглядових функцій тощо.

Підставами для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу є:

- 1) виконання адміністративним органом його функцій і повноважень відповідно до закону (наприклад, виконання органами державного нагляду повноважень щодо здійснення планових або позапланових заходів відповідно до Закону України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»);
- 2) настання подій, які є визначеними законодавством підставами для ухвалення адміністративних актів (наприклад, здійснення перерахунку пенсій, відповідно до статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»);
- 3) порушення прав, свобод і законних інтересів осіб чи публічних інтересів, виявлене адміністративним органом (наприклад, головний державний інспектор виносить постанову про тимчасове припинення дії експлуатаційного дозволу відповідно до норм Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»).

У цих випадках адміністративне провадження починається незалежно від волевиявлення особи. Моментом початку провадження є ухвалення компетентним адміністративним органом рішення про початок адміністративного провадження *за власною ініціативою* (наприклад, орган державного нагляду (контролю) видає наказ (рішення, розпорядження) для здійснення планового або позапланового заходу) або *вчинення першої процедурної дії у справі* (наприклад, зупинення транспортного засобу поліцейським у випадках порушення водієм Правил дорожнього руху).

6.4.2. Підготовка справи до розгляду

Належна підготовка справи до розгляду має важливе значення для якісного її вирішення з метою захисту прав та охоронюваних законом інтересів особи – учасника адміністративної процедури.

Завданнями цієї стадії є: 1) оцінювання достатності поданих матеріалів для наступного об'єктивного розгляду і вирішення справи; 2) установа кола доказів, необхідних для вирішення справи

і забезпечення їх своєчасного одержання; 3) залучення до адміністративного провадження інших можливих учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи; 4) визначення доцільності способу розгляду й вирішення адміністративної справи (невідкладно, із заслуховуванням, у письмовому провадженні чи з проведенням слухання)²⁶⁷.

Під час стадії підготовки до розгляду адміністративний орган:

- 1) витребує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління;
- 2) залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє його про правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки ухвалення адміністративного акта;
- 3) повідомляє заінтересованих осіб про початок адміністративного провадження та про їх право на участь в адміністративному провадженні;
- 4) повідомляє учасників адміністративного провадження про порядок ознайомлення з матеріалами справи, їх права і обов'язки;
- 5) надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;
- 6) вирішує питання про потребу залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі;
- 7) виконує інші обов'язки, передбачені актами законодавства.

6.4.3. 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

²⁶⁷ Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В. П. Київ: ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с. С. 266.

адміністративної процедури. Під час цієї стадії адміністративної процедури адміністративний орган дає юридичну оцінку зібраній інформації, усебічно досліджує всі матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, в результаті чого ухвалює рішення по справі.

Розгляд справи може здійснюватися адміністративним органом:

- невідкладно;
- у письмовому провадженні без заслуховування учасників адміністративного провадження;
- у письмовому провадженні із заслуховуванням учасників адміністративного провадження.

Справа вирішується невідкладно, якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів і відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій.

У випадку, коли невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів, розгляд справи проводиться в письмовому провадженні. Як правило, якщо справа розглядається в письмовому адміністративному провадженні, то усне заслуховування учасників такого провадження та осіб, які сприяють розгляду справи не проводиться.

Учасник адміністративного провадження має право бути вислуханим адміністративним органом до ухвалення рішення у справі, якщо таке рішення за своїм характером може негативно вплинути на права, свободи або інтереси учасника. В усному заслуховуванні може бути відмовлено у разі необхідності вжиття негайних заходів для запобігання заподіяння шкоди чи для захисту публічних інтересів, а також якщо відповідно до законодавства вимагається негайне ухвалення рішення або адміністративний орган ухвалює адміністративні акти однакового виду чи адміністративні акти в автоматичному режимі, а також у разі якщо прохання заявника є очевидно безпідставним.

Адміністративний орган може **тимчасово зупинити адміністративне провадження**. Як правило, адміністративне провадження зупиняють за клопотанням особи в разі виникнення обставин, що перешкоджають належному вирішенню справи, зокрема в разі хвороби учасника адміністративного провадження. Таке провадження поновлюється за ініціативою адміністративного органу або за клопотанням особи після припинення обставин, що спричинили

тимчасове зупинення адміністративного провадження. Від дня припинення обставин, що були підставою для тимчасового зупинення адміністративного провадження, перебіг строку продовжується з урахуванням часу, що минув до тимчасового зупинення.

Адміністративне провадження закривається в разі:

- 1) відмови учасника, за ініціативою якого розпочато адміністративне провадження, від розгляду його заяви (скарги), або якщо заяву подано неналежною особою;
- 2) досягнення згоди учасниками на будь-якій стадії провадження (якщо дії учасників не суперечать закону та не порушують прав і законних інтересів інших осіб);
- 3) якщо розгляд і вирішення питань, викладених у заяві або скарзі, не належить до компетенції адміністративного органу, що отримав заяву або скаргу;
- 4) у разі наявності адміністративного акта після вирішення справи за участю того самого учасника про той самий предмет і з тих самих підстав та фактичних обставин;
- 5) якщо стосовно цієї справи є судові рішення, що набрали законної сили;
- 6) у разі смерті фізичної особи, припинення юридичної особи (за умови відсутності правонаступництва), припинення діяльності громадського формування, що не має статусу юридичної особи, а також припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця;
- 7) якщо адміністративний орган вважає, що питання, з якого було відкрито провадження, або його мета стали неможливими;
- 8) в інших випадках, передбачених законом.

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.

6.4.4. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб

Завершальною стадією адміністративної процедури є *оформлення адміністративного акта й доведення його до відома адресатів*

та заінтересованих осіб. За своєю правовою сутністю адміністративний акт є рішенням індивідуальної дії, ухваленим адміністративним органом, спрямованим на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб).

Адміністративний акт є формальним результатом вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган ухвалює адміністративний акт у межах своїх повноважень. Якщо рішення у справі може бути ухвалено на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути ухвалений в автоматичному режимі. У справах, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, та в інших випадках, передбачених законодавством, адміністративне провадження може бути завершене юридично значимою дією (наприклад, реєстрація прав на нерухоме майно здійснюється шляхом внесення відповідної інформації до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно).

Адміністративний акт оформлюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У невідкладних випадках з метою запобігання явній загрозі життю, здоров'ю громадян, цінному майну або громадській безпеці адміністративний акт може бути ухвалений в усній формі. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб). Доведення такого акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилення акта поштою, зокрема електронною, чи передання з використанням інших засобів зв'язку.

Адміністративний акт може набувати чинності в інший момент, аніж момент доведення його до відома особи (осіб), проте не раніше такого моменту, якщо це передбачено законодавством та/або якщо це передбачено самим адміністративним актом.

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.

6.5. Перегляд адміністративного акта

Із 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, встановлено, 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.

Будь-яка особа, яка вважає, що дія або бездіяльність адміністративного органу порушує її права, свободи чи законні інтереси, а також у зв'язку з ухваленням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси має право на **оскарження адміністративного акта**.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження відповідно до закону, може залежно від обставин справи вимагати:

- 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії (дій);
- 2) визнання незаконності дії (дій) адміністративного органу та усунення її (їх) наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- 4) скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- 5) визнання адміністративного акта чи його окремих положень

неправомірними.

Скаргу може бути подано окремою особою (індивідуальна) або групою осіб (колективна) лише один раз, крім випадків, установлених законом. Учасник не має права на повторне оскарження в одній і тій же справі, якщо інше не передбачено законом.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж 30 календарних днів після набрання ним чинності або впродовж 30 календарних днів із 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 із дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги.

Скарга подається, як правило, в письмовій (електронній або паперовій) формі та має містити: найменування адміністративного органу, до якого подається скарга; дані, достатні для встановлення особи оскаржувача, а також його контактні дані; вимоги оскаржувача та їх обґрунтування та дату складення скарги.

Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може ухвалювати одне з таких рішень:

- 1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
- 2) скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт, скасувати повністю або частково процедурне рішення, задовольнити скаргу повністю або частково, а у передбачених законодавством випадках – також змінити процедурне рішення або ухвалити адміністративний акт;
- 3) зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт або повторно розглянути справу;
- 4) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт неправомірним.

РОЗДІЛ 7

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ²⁶⁸

7.1. 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 професора В. Авер'янова, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини».

Фізичні та юридичні невіддільні 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.

²⁶⁸ За загальною редакцією Лариси Коваленко.

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.

7.1.1. 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**:

- адміністративна медіація;
- адміністративне оскарження;
- притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;

- відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;
- засоби самозахисту.

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 правових засобів громадського опору від свавілля суб'єктів владних повноважень²⁶⁹.

Отже, видами інструментів захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб'єктів публічної влади наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що здійснюються під тиском громадянського суспільства.

²⁶⁹ 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.

7.2. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів²⁷⁰

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових спорів без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування в європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення спору в суді.

Медіація розглядається як один з 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.

Медіація²⁷¹ є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого слід 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 життя²⁷².

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

²⁷⁰ Авторка: **Наталія Васильченко**.

²⁷¹ **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.

²⁷² Медіація як процедура врегулювання спорів шляхом досягнення консенсусу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 9. С. 158-160.

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*²⁷³ (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 чотири категорії: прямі перемови між сторонами, перемовини за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія²⁷⁴. 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 такі вчені, як Л. Боуль та М. Несик²⁷⁵ 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 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.

Отже, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні й визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне та організаційне підґрунтя здійснення

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Hunter M., Paulsson J. et al. The Freshfield Guide to Arbitration and ADR. Kluwer Law and Taxation Publishers 1993. P. 1, 6–7, 63.

²⁷⁵ Boule L., Nasic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburg, 2001. P. 4–5.

процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками спору, іменуються в юридичній літературі принципами медіації²⁷⁶.

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 порівняно із судовим вирішенням спорів²⁷⁷.

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 досягнути мирової угоди щодо спору. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим 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.

Медіація – альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони спору намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди

²⁷⁶ Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231–237.

²⁷⁷ Белінська О. Медіація – Альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С.158–160.

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)²⁷⁸.

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;
- 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.

²⁷⁸ Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.

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 питань, 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 і 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.

7.3. 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 підрозділів²⁷⁹.

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 влади²⁸⁰.

Отже, **адміністративне оскарження** – це:

- 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.

7.3.1. Підстави та порядок подання скарги

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. С. 194.

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 строки²⁸¹.

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 законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Звернення *адресуються* органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

²⁸¹ 1 Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996. № 393.

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 відповідь²⁸².

7.3.2. 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, 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

²⁸² Див. ст. 5 Закону від 2.10.1996 № 393.

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 органу²⁸³.

7.3.3. 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 устанавленого 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 устанавлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів²⁸⁴.

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

²⁸³ Циганов О. Зазнач. праця.

²⁸⁴ Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

7.4. 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 вважається використання терміна «компенсація шкоди» (від лат. *compensatio* – «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, 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 явищ²⁸⁵.

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;
- 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

²⁸⁵ Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди».

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 відбиті у свідомості потерпілого в формі відчуття (фізичні страждання) й уявлення (моральні страждання) та викликати певну психічну реакцію. Найбільш близьким до поняття «моральні страждання» вважається поняття «переживання». Змістом переживання може бути страх, сором, приниження та інший несприятливий у психічному аспекті стан приватної особи.

Моральна шкода щодо осіб є категорією оціночною – і у своєму виникненні, коли постає питання про наявність підстав для її матеріальної компенсації, і у вимірі, коли визначається розмір її компенсації.

Критерії компенсації фізичних і моральних страждань є різними, оскільки фізичні страждання викликаються фізичною шкодою, що заподіюється в матеріальній сфері, вони підлягають об'єктивнішій оцінці, тобто за своїм змістом компенсація фізичних страждань може наближатися до відшкодування. І зовсім інша ситуація складається з компенсацією моральних страждань, що викликані шкодою, яка заподіяна в ідеальній (духовній) сфері. Для того щоб вони могли бути компенсовані, 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 КАСУ 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»²⁸⁶.

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 Європейського суду з прав людини» суди застосовують у розгляді справ Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод та практику Суду як джерело адміністративного права²⁸⁷.

²⁸⁶ Відомості Верховної Ради України від 22.07.2016, 2016. № 30. стор. 5. Ст. 542.

²⁸⁷ 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.

7.4.1. 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 шкоди²⁸⁸.

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 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.

²⁸⁸ Мельник Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364–366.

7.4.2. 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 ефективними нормами адміністративного права, адже рівень виконання судових рішень та адміністративних рішень в Україні є низьким.

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) та через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

7.5. Міжнародні способи захисту прав приватних осіб²⁸⁹

Механізм міжнародного захисту прав приватних осіб складає система міжнародних органів і організацій, що діють з метою здійснення захисту міжнародних стандартів прав і свобод приватних осіб чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що окрім міжнародних органів і організацій у світі існує безліч так званих неурядових правозахисних організацій.

Стаття 55 Конституції України, яка надає право громадянам звертатися до міжнародних механізмів захисту прав людини, має на увазі винятково міжнародну частину механізму. Такі міжнародні органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформленою міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, яка визначає їхні повноваження і спеціальні правила процедури.

²⁸⁹ Авторка: Лариса Коваленко.

Особливостями міжнародних правозахисних організацій є те, що: а) вони мають правовий вплив на уряди; б) їх рішення обов'язкові для виконання; в) вони мають заходи впливу на міжнародне співтовариство, щоб ті відреагували на порушення прав приватних осіб.

Умовно всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи: універсальні та регіональні. Універсальні правозахисні механізми – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на увесь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми тією чи іншою мірою пов'язані з основною міжнародною організацією світу – Організацією Об'єднаних Націй (далі ООН). Це не випадково: по-перше, її членами є майже всі держави світу, по-друге, відповідно до Статуту ООН однієї з основних цілей діяльності цієї організації є «утвердження віри в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості». Статут зобов'язує головний орган ООН – Генеральну Асамблею ООН – приділяти особливу увагу захистові прав приватних осіб. 1948 року вона ухвалила Загальну декларацію прав людини²⁹⁰, а після цього – низку міжнародно-правових актів, які торкаються різноманітних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, заборону геноциду, апартеїду, расової дискримінації тощо). Питання прав людини розглядають в Головних комітетах Асамблеї, а також у її допоміжних органах (наприклад, у спеціальних комітетах з дискримінації, проти апартеїду тощо).

Серед інших основних органів ООН особливу роль у захисті прав людини відіграє Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС), яка під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну й соціальну діяльність ООН, зокрема, як зазначено в Статуті, готує «рекомендації з метою поглиблення поваги і дотримання прав людини й основних свобод для всіх».

Однак, незважаючи на широкі повноваження й ту важливу роль, яку відіграють у міжнародних відносинах головні органи ООН, основні функції щодо захисту прав людини виконують спеціалізовані правозахисні органи й організації.

Отже, всі універсальні правозахисні органи поділяють на три види:

- 1) **постійні органи, що є частиною апарату ООН, – Комісія ООН з прав людини, Комісія становища жінок та інші**

²⁹⁰ Офіц. вісн. України. 2008. № 93. Ст. 3103.

комісії ООН. У межах іншого основного органу ООН – Секретаріату – створено Центр прав людини, розташований в Женеві, й Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Останньою за часом була створена 1993 року посада Верховного Комісара ООН із прав людини;

- 2) **органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН.** У межах ООН було розроблено безліч міжнародних договорів про захист прав людини, що розвивають положення Загальної декларації щодо окремих груп прав чи окремих прав, закріплених у ній.

На виконання усіх цих угод було створено Комітет ООН з прав людини (не плутати з Комісією ООН), Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань тощо;

- 3) **спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй.** Сьогодні існує 16 таких організацій. Однак далеко не всі ці установи займаються правами приватних осіб. Для тих, що здійснюють правозахисну діяльність, вона не є основною, а впливає із загальносоціальної спрямованості їх діяльності й, відповідно, лише доповнює її. До таких установ належать насамперед Міжнародна Організація Праці (МОП) і Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Регіональною міжнародною організацією називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, відповідно до материка – наприклад, Європейська, Африканська чи Південноамериканська.

Європейська система захисту прав людини найрозгалуженіша і найдієздатніша. Система діє в рамках Ради Європи, членом якої Україна є від 1995 року²⁹¹. Європейський правозахисний механізм заснований на низці договорів, основним серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод²⁹². Крім неї в рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія, Європейська конвенція прав меншостей, Європейська конвенція прав дитини, Європейська конвенція запобігання катуванням.

Головний європейський правозахисний орган – Європейський суд із прав людини (далі Суд) – має одну відверту перевагу перед

²⁹¹ Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.95. Відомості Верховної Ради України. 1995.№ 38. Ст. 287.

²⁹² Офіційний вісник України. 1998. № 13/32 від 23.08.2006 р.. Ст. 270.

більшістю сучасних правозахисних організацій – його рішення обов'язкові для держав, що приєдналися до Конвенції про захисту прав і основоположних свобод²⁹³. У результаті рішення Суду впливають на формування не тільки європейських, але і світових стандартів прав людини, і навіть на відповідну законодавчу практику багатьох цивілізованих держав. Україна упродовж кількох років входить у трійку країн, включно із Росією та Туреччиною, за кількістю позовів проти неї у Суді.

Крім суду, при Раді Європи діють Європейський комітет з прав меншин, Комітет незалежних експертів по соціальних і економічних правах, Європейський комітет запобігання катуванням. Повноваження цих органів непорівнянні з повноваженнями Суду.

Більшість міжнародних інстанцій зосереджені на загальному нагляді за станом прав людини в державах, які підписали міжнародні угоди, на основі яких ці організації працюють. Таке спостереження полягає у заслуховуванні періодичних доповідей держав, перевірках на місцях. Скарги чи петиції про порушення прав людини, які надходять у такі організації, використовують для формування уявлення про загальну ситуацію, яка склалася в сфері захисту прав людини у відповідній державі. Тобто такі органи не розглядають кожне повідомлення про порушення прав, а намагаються з'ясувати загальну картину²⁹⁴.

Багато міжнародних механізмів улаштовані так, що вони можуть безпосередньо реагувати тільки на масові чи систематичні порушення прав тими чи іншими державами, скарги ж на одиничні випадки порушень ураховуються лише як ще один штрих до загальної ситуації захисту прав людини в окремих державах. Тобто вони діють у рамках процедур «скарг до роздумів», коли відповідний орган не прагне до виправлення кожного порушення прав людини, про які йому повідомляють. Скарги, які надходять до нього, він оцінює на предмет визначення того, наскільки певне порушення стосується всього населення держави, скарги втрачають свою індивідуальність і збираються масиви даних, які згодом використовують для рішення питання про потребу, методи й обсяг втручання.

²⁹³ Огляд рішень Європейського суду з прав людини (липень 2020 року). Рішення за період з 01.07.2020 по 31.07.2020 / Відпов. за вип.: О. Ю. Тарасенко, Д. П. Мордас, Р.Ш. Бабанли. Київ, 2020.

²⁹⁴ Прецедентне право Європейського суду з прав людини щодо захисту прав уразливих верств населення : навч. посіб. / О. О. Гайдун, В. Ю. Худолей, І. М. Шаркова. Київ, 2018.

Найефективнішими є органи й організації, які мають право прийому і розгляду індивідуальних скарг (петицій) від громадян і організацій – жертв порушень прав людини. Тобто ці організації провадять квазісудовий процес, на якому сперечаються між собою дві сторони – обвинувачувана держава й особа, яка застановить про порушення її прав. За результатами виносяться рішення, обов'язкове для виконання державою чи юридично, чи фактично через величезний міжнародний авторитет відповідного органу і характеру самого рішення. Відмінність цих органів полягає в їх «обов'язку ухвалити рішення в кожній спрямованій до них справі, навіть якщо це усього лише рішення щодо питання про його допустимість». Отже, метою процедури є виправлення кожного конкретного порушення. Сторони при цьому можуть бути присутні при розгляді їхньої справи (обсяг цього права варіюється в різних органах).

Серед регіональних міжнародних органів із прав людини є судові органи (Європейський суд з прав людини, та інші), **квазісудові органи** (Комітет незалежних експертів, утворений згідно з Європейською соціальною хартією²⁹⁵). Комісії або комітети та суди, які повністю складаються з незалежних членів (експертів або суддів), які не є представниками своїх держав. У своїй діяльності ці органи використовують такі основні механізми: скарги (представлені окремими особами, групами осіб або державами); судові справи; процедури подання доповідей.

Скарги на держави представляються комісії або комітету в рамках процедури, яка зазвичай іменується квазісудовою. Потім контрольний орган виносить рішення, очікуючи, що відповідна держава його виконає, хоча жодної правозастосовної процедури для цього не існує. Найчастіше для того, щоб висловити свою згоду з системою розгляду скарг, держава має зробити відповідну заяву або ратифікувати факультативний протокол. Прикладами органів, які розглядають скарги, є Комітет з прав людини та Комітет з ліквідації расової дискримінації.

Конвенційні органи (Європейський комітет із питань запобігання тортурам і такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню).

Європейський суд з прав людини. Правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і Регламент Європейського

²⁹⁵ Офіц. вісн. України. 2006. № 40. Ст. 2660.

суду з прав людини. Відповідно до Конвенції Суд може розглядати, заяви держав – учасниць Європейської конвенції з прав людини – з питань порушення Конвенції в інших державах-членах (ст. 33) та заяви окремих осіб, груп і неурядових організацій про порушення прав людини, що мали місце в державах-членах (ст. 34). Порядок розгляду таких заяв різний.

У разі звернення до Суду із заявою держави – члена Ради Європи (таке звернення може бути зроблене з метою захисту прав людини в іншій державі-учасниці) – Суд розглядає цю заяву, досліджує представлені факти, а в разі потреби може провести розслідування. Держава, щодо якої було подано заяву, має створити всі необхідні умови для встановлення викладених у ній фактів.

Процедура розгляду Європейським судом з прав людини заяв окремих осіб, груп і неурядових організацій більш складна.

По-перше, мають бути дотримані умови, що стосуються суб'єкта подачі заяви. **Якщо це особа**, то мають бути дотримані вимоги, встановлені ст. 1 Конвенції. Особою вважається як індивід, так і юридична особа. **Якщо це група осіб**, то справа має стосуватися ідентичного порушення прав усіх осіб, що складають групу. Групою можуть бути визнані, наприклад, подружжя, члени організації. **Якщо це неурядова організація**, то для її звернення до Європейського суду в порядку ст. 34 Конвенції мають бути дотримані умови, що належать до критеріїв «асоціацій» (ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини).

По-друге, **для звернення до Європейського суду з прав людини необхідно, щоб заявник вичерпав усі внутрішньодержавні способи правового захисту свого права.** Практика Суду свідчить про те, що в якості засобів правового захисту розглядаються лише засоби судового захисту, а також про те, що заявник повинен вичерпати не тільки всі доступні йому в державі засоби судового захисту, а й повноцінно використовувати існуюче законодавство. Заявник може звернутися до Європейського суду з прав людини, не використовуючи всіх внутрішньодержавних засобів правового захисту, в тому разі, коли вони безсумнівно неефективні. Звернення до органів несудового захисту (Уповноваженого із прав людини, прокурора, органів виконавчої влади, Президента держави тощо) не розглядаються Судом як звернення до правових засобів захисту²⁹⁶.

²⁹⁶ Європейський суд з прав людини. Порядок звернення / М.В. Пристинська. Київ: Право-Інформ, 2012.

По-третє, заява може бути прийнята, якщо з дня ухвалення останнього рішення в цій справі внутрішньодержавними судовими органами минуло не більше шести місяців.

По-четверте, **Європейський суд не розглядає: анонімні заяви** (ст. 35), але заявник може просити не вказувати його ім'я в разі офіційного опублікування результатів розгляду скарги; заяви, які одного разу вже були розглянуті Європейським судом з прав людини (ст. 35); заяви, що є предметом розгляду в іншому міжнародному органі із захисту прав людини (ст. 35); заяви, не сумісні з положеннями Конвенції, явно необґрунтовані або такі, що містять ознаки зловживання правом звернення до Суду (п. 3 ст. 35). Неприйнятними є заяви, за якими Європейський суд з прав людини не компетентний ухвалювати рішення, – наприклад не пов'язані з порушенням прав, проголошених у Європейській конвенції з прав людини²⁹⁷.

Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Можливість використовувати порядок захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, який певний час застосовується у країнах-членах Ради Європи (всього таких країн сорок), з'явилась у громадян України після вступу України до Ради Європи й ухвалення 17 липня 1997 року Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»²⁹⁸.

Відповідно до статті 1 зазначеного Закону Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 4.6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення

²⁹⁷ Севостьянова Н. І. Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація права на правосуддя: монографія / Н. І. Севостьянова; НУ «ОЮА». Одеса: Фенікс, 2012.

²⁹⁸ Офіц. вісн. України. 1997. № 29. стор. 11.

спеціальної угоди юрисдикцію Європейського Суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Згідно зі статтею 25 зазначеної Конвенції (у її старій редакції) Європейська комісія з прав людини може приймати заяви, адресовані Генеральному секретареві Ради Європи, про порушення будь-якою державою Конвенції тільки за умови, що ця держава визнає компетенцію Комісії приймати такі заяви. Україна, як вказано вище, визнає таку компетенцію Комісії й зобов'язується не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

За критеріями, визначеними Конвенцією, Суд:

- а) може прийняти справу до розгляду тільки після того, як були використані всі національні засоби захисту аж до звернення до Верховного Суду, відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, і не пізніше шести місяців від дати ухвалення остаточного рішення відповідною національною установою;
- б) не розглядає заяви, які надійшли до того, як Україна стала членом Ради Європи;
- в) не розглядає індивідуальні заяви, якщо вони – анонімні;
- г) за своєю сутністю порушує те саме питання, що вже було розглянуте Європейським Судом або вже було вирішене шляхом іншої процедури міжнародного розслідування чи врегулювання, і не містить жодної нової інформації;
- д) такі дії є зловживанням правом на оскарження або явно необґрунтовані;
- є) такі дії не сумісні з положеннями Конвенції або протоколів до неї. Тобто приймаються до розгляду лише скарги, пов'язані з порушенням тільки тих прав, що гарантовані Конвенцією і протоколами до неї.

До прав, які можуть бути захищені Європейським Судом, належать права: а) на життя; б) на повагу до гідності; в) на свободу і особисту недоторканність; г) на законність обвинувачення і справедливість незалежного і безстороннього суду; д) підозрюваного, обвинуваченого та підсудного на захист; є) на те, що відносно кожної людини закон не матиме зворотної сили, крім випадків, коли він пом'якшує чи скасовує відповідальність особи; ж) засудженого на перегляд вироку; з) на відшкодування шкоди, завданої незаконним засудженням; й) не бути вдруге покараним за один і той самий злочин; і) на невтручання в особисте і сімейне життя; к) на недоторканність

житла; л) на таємницю листування; м) на свободу думки, совісті і релігії; н) на свободу виявлення поглядів; о) на свободу мирних зборів; п) на участь в асоціаціях (політичних партіях і громадських організаціях); р) на створення сім'ї, а також право чоловіка і жінки мати рівні громадянські права у шлюбі; с) на захист від будь-якої дискримінації; т) на приватну власність; у) на освіту; ф) виборче право; х) не бути позбавленим волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання; ц) на вільне пересування і свободу вибору місця проживання на території певної держави, де людина законно перебуває; ч) вільно залишати будь-яку країну, право громадянина не бути висланим з території своєї держави, а також право безперешкодного в'їзду на її територію; ш) право іноземця не бути свавільно висланим за межі держави, на території якої він законно проживає.

Тому громадянин України не може звернутися до Європейського Суду зі скаргою, наприклад, щодо порушення його права на працю, на відпочинок, на соціальний захист тощо. Разом із тим Європейський Суд може захистити й ті права і свободи громадянина, які прямо не передбачені Конституцією України, але передбачені Конвенцією про захист прав і основних свобод людини: право підсудного на те, що його справу розгляне справедливий, незалежний і безсторонній суд, право засудженого на перегляд вироку, право людини не бути позбавленою волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання.

Європейським Судом не розглядаються заяви, що стосуються порушення відповідних прав людини не державою, а третіми особами (наприклад, заяви щодо поганого ставлення конкретного представника адміністрації місця позбавлення волі до ув'язненого або щодо невиплати підприємством заробітної плати тощо. Проте особа, використовуючи національні засоби захисту своїх прав, може, скажімо, звернутися до суду з позовом про невиплату заробітної плати, а якщо позов буде задоволений судом, але грошова сума з підприємства так і не стягнута, – до Європейського Суду з петицією про нежиття державою заходів із належного виконання судових рішень). Європейський Суд не скасовує та не змінює рішень національних судів, а виносить нове рішення, яке є обов'язковим для виконання державою.

Ураховується й той факт, що практика діяльності національних судів України свідчить про започаткування процесу застосування

практики Суду ЄС. Так, відповідно до законодавства України 20 листопада 2018 року Антимонопольним комітетом України ухвалено рішення № 652-р, яким визнано, що державна допомога у формі фінансової підтримки – дотації на покриття збитків від надання послуг пасажирським автомобільним транспортом загального користування, включаючи втрати від безкоштовного перевезення пасажирів муніципальним автотранспортом у дні відзначення загальнодержавних, загальноміських, новорічних та інших свят і заходів, що виділяються на підставі Комплексної Програми розвитку міського пасажирського транспорту на 2018–2023 роки», затвердженої рішенням Вінницької міської ради від 22 грудня 2017 року № 1003 (зі змінами від 23 лютого 2018 року № 1081), Комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» на період з 01 січня 2018 року по 31 грудня 2023 року у сумі 407 772,20 тис. грн, – є недопустимою державною допомогою для конкуренції, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Після цього рішення Вінницька міська рада скористалася механізмом судового захисту й подала позов в порядку адміністративного судочинства²⁹⁹.

У даній справі вже винесено рішення Верховним судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2020 року (справа № 640/65/19 адміністративне провадження № К/9901/30620/19). Верховний Суд підтвердив винесені рішення попередніх судових інстанцій й не підтримав позицію позивача. Суди попередніх інстанцій доходили висновку, що твердження позивача щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права Європейського Союзу під час ухвалення Рішення № 652-р є хибним, безпідставним, необґрунтованим і таким, що суперечить законодавству та матеріалам справи. Верховний Суд остаточно підтвердив необґрунтованість твердження скаржника щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права Європейського Союзу під час ухвалення Рішення № 652-р, оскільки останнє суперечить чинному законодавству та встановленим судами фактичним обставинам справи.

Право звернення громадянина до відповідних міжнародних установ чи органів міжнародних організацій не обмежується лише

²⁹⁹ Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. Юридична газета. № 8 від 28.04.20-20 р.

європейськими наглядовими інститутами. Існують й інші інституції глобального міжнародного рівня (наприклад: Управління Верховного комісару ООН у правах людини або Управління Верховного комісару ООН у справах біженців тощо), до яких в установленому порядку можуть звертатись громадяни України за умови ратифікації Україною відповідних актів міжнародного законодавства.

Більшість угод у галузі захисту прав приватних осіб вимагають, щоб держави надавали періодичні доповіді. Вони складаються самими державами, які керуються рекомендаціями контрольного органу. Мета такої звітності, а також її подальший огляд відповідним органом моніторингу є чесним обміном питаннями, з якими зіштовхуються правозахисники у своїх зусиллях на шляху до реалізації відповідних прав. Доповіді відкрито обговорюються, і це має назву «державного діалогу». Державні доповіді розглядаються разом із будь-якими «тіньовими звітами» НУО, які базуються на власних джерелах і аналізі зі звертаннями до документів цієї держави. Після діалогу між представниками державних і незалежних членів експертного органу з моніторингу цей орган надає свої зауваження щодо відповідності цієї держави стандартам, які містяться в обов'язковому документі, що розглядається. Ці спостереження стосуються як позитивних, так і критичних аспектів, які у свою чергу стосуються документів держави. У низці документів для забезпечення постійних візитів були також розроблені надійніші процедури з метою не тільки реагувати на випадки порушення прав людини, але також запобігати їм. Наприклад, Конвенція проти катувань запобігає поганому поводженню з особами, позбавленими своїх свобод у Європі.

В основі Європейської конвенції з попередження катувань і нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання лежить система відвідувань – наприклад, приймальників-розподільників для неповнолітніх, відділень поліції, армійських казарм і психіатричних лікарень. Члени Комітету з'ясовують, як поводяться із затриманими, і в разі потреби рекомендують вжити заходів щодо забезпечення дотримання права не зазнавати катувань або нелюдського поводження. Цей механізм надихнув собою розроблення аналогічного механізму ООН. Делегації Конвенції проти катувань періодично відвідують держави, які є учасниками Конвенції, але існує можливість організувати спеціальні додаткові візити, якщо це необхідно.

Права приватних осіб у світі систематично порушуються через відсутність належних механізмів правозастосування. Часто рішення про те, чи варто виконувати отримані рекомендації, залишається на розсуд самих держав. У багатьох випадках реальні гарантії прав приватних осіб залежать від тиску міжнародного співтовариства і значною мірою – від роботи неурядових організацій. Це менш ніж задовільний стан справ, оскільки може сплинути надто багато часу від скоєння порушення прав приватних осіб до звернення до ООН чи Ради Європи. Щоб змінити такий стан, необхідно, щоб держави гарантували права приватних осіб на національному рівні й розробили належний механізм усунення будь-яких порушень.

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. № 1 (5). С. 158–160.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 194.
4. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон : Грін Л. С., 2015. 272 с.
5. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ : Ваїте, 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 приватно-правових 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.

РОЗДІЛ 8 СЛУЖБОВЕ ПРАВО³⁰⁰

8.1. Публічна служба³⁰¹

8.1.1. Поняття та види публічної служби

Владно-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 (будучи людським виміром-наповненням цих організаційних одиниць-оболонки), але й якість всього публічного адміністрування, і навіть ширше – володарювання.

Орієнтуючись на термінологічні компоненти розглядуваної категорії, першочергово відзначимо очевидне: публічна служба є «службою». Цим словом позначається або специфічна організаційна форма різних апаратних утворень (зокрема державних інституцій – Державна митна служба, Державна служба статистики, Служба 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 з розумовою (а не фізичною) активністю; 4) є оплатною;

³⁰⁰ За загальною редакцією: Олега Хамходери.

³⁰¹ Автори: Андрій Бойчук, Олег Хамходера.

5) здійснюється особами, які займають певну посаду як штатну одиницю органу/організації (а не володіють посадою, не розпоряджаються нею за власним бажанням).³⁰²

Перший же термін у словосполученні «публічна служба» відображає 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);
- 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:*

³⁰² Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. С. 15.

- 1) **служба на державних політичних посадах**, що характеризується: а) політичним характером діяльності (переважно спрямована на вироблення та забезпечення реалізації політики); б) особливим порядком 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 міністрів³⁰³ (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» 2017 року)³⁰⁴;
- 2) **служба в державних колегіальних органах**, до яких можна віднести Рахункову палату, Центральну виборчу комісію, 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 урахувати, що організаційне забезпечення діяльності державних колегіальних органів здійснюють апарати, працівники яких переважно являються державними службовцями і входять до відповідної групи публічних функціонерів. У цьому ж абзаці маються на

³⁰³ 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 I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К. : Дакор, 2018. С. 430–431).

³⁰⁴ 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 I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К. : Дакор, 2018. С. 184).

увазі такі посади перерахованих органів, перебуваючи на яких особа здійснює публічновладні функції, але не набуває статусу державного службовця (*першочергово члени названих неєдиноначальних інституцій*);

- 3) **служба³⁰⁵ 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»³⁰⁶. Цим фактично обґрунтовувалося віднесення суддів КСУ до кола державних політичних посад³⁰⁷, оскільки вони призначаються в особливому (політизованому) порядку, діють як негативний / позитивний законотворець (сфера активності якого є політизованою) та можуть (із позиції Великої Палати) підлягати політичній відповідальності. Незважаючи на існування окремих підстав, висловлену позицію слід сприймати критично, оскільки чинний статусний закон не залишає місця для політичного елемента 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 діяльності³⁰⁸. Нато-

³⁰⁵ 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 (наприклад, у суддів відсутні субординаційно-ієрархічні залежності, які зазвичай є характерними для державних службовців).

³⁰⁶ Постанова Верховного Суду від 14 березня 2018 р. в справі № П/800/120/14, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 73195164.

³⁰⁷ Див.: Цуркан М. Політична служба: визначення та особливості правового регулювання. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К.: Дакор, 2018. С. 427.

³⁰⁸ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Ст.ст. 11, 21.

мість до осіб, які займають політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків³⁰⁹. Видається, що 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) ми не виділяємо прокурорів як самостійної групи публічних службовців (хоча в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України такі названі окремо), а підтримуємо фахівців³¹⁰, які визначають *діяльність прокурорів як спеціалізований вид державної служби*.³¹¹ 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 загально-службового законодавства); б) *відсутня потреба виділяти 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 із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності» (ч. 1 ст. 2

³⁰⁹ Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. Т. 8. С. 148.

³¹⁰ Див.: Тогобіцька-Громова А.А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус: дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2019. С. 42–44, 68.

³¹¹ Змушені визнати, що виокремлювані підгрупи – результат доктринальних вподобань авторів. Цілком можливим є підхід, коли у 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 обособленості 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).

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 переконанням³¹²) 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 працю³¹³. Тобто місце, правові засади та сутність здійснюваної суспільно-корисної активності не є публічно-службовими. У зв'язку з цим справедливо видається думка про те, що немає жодних підстав для віднесення альтернативної (невійськової) служби як до публічної, так і до державної³¹⁴;

- 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'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

³¹² Принагідно наголосимо, що ч. 4 ст. 35 Конституції України (і відповідний Закон) пов'язує право на альтернативну (невійськову) службу лише із 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. Виникає ситуація, у якій особи з релігійним світоглядом мають потенційно більше прав, ніж особи із домінантно філософським життєсприйняттям (паціфізм, частково світський гуманізм тощо).

³¹³ Про альтернативну (невійськову) службу: Закону України від 12.12.1991 р. № 1975-XII. Ст.ст. 1, 5, 15.

³¹⁴ 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. 3.

на них (давати їм доручення, тощо); г) 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 посад 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»³¹⁵. 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 Уряду³¹⁶ до державної служби. При цьому під ототожнення підпадало чимало суб'єктів із переважанням ознак політичних та патронатних функціонерів (на рівні АРК): Голова Верховної Ради АРК та його заступники; Голова Ради міністрів АРК та його заступники;

³¹⁵ Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. № 889-VIII.

³¹⁶ 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).

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), на нашу думку, 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*³¹⁷ публічної служби, яке (з огляду на нормативні формулювання КАС України) видається пріоритетним для освітніх потреб. Водночас низка науковців піддають 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»³¹⁸. 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

³¹⁷ 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).

³¹⁸ 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**³¹⁹:

- *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 на³²⁰:

³¹⁹ Поділ здійснено на основі проекту 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.

³²⁰ 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 розташовуватись у 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»);
 - спеціалізовану³²¹, 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) часто³²² відзначається особливою системою дисциплінарних стягнень.
- За ознакою «ратності» спеціалізована служба (своєю чергою) розподіляється на два підвиди:
- ✓ 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);
 - ✓ цивільна спеціалізована служба³²³, яка не характеризується потребою застосування зброї, спеціальних засобів примусу чи фізичної сили (наприклад, дипломатична служба);

3) **залежно від порядку доступу до посади** публічна служба буває:

³²¹ Варто наголосити, що вся спеціалізована служба належить до державної служби.

³²² 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.

³²³ У цьому мається на увазі цивільна саме 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 із дефініцій проекту 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 відсутні.

- 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:
 - конкурсне призначення (здійснюється за результатами проведення кваліфікаційного відбору, у процесі якого перевіряється рівень професійної компетентності кандидатів та відбирається або один³²⁴, або декілька переможців³²⁵, або формується рейтинговий список фаховості претендентів³²⁶);
 - позаконкурсне призначення (здійснюється без кваліфікаційного відбору на основі політичних³²⁷ чи особистісних вподобань³²⁸, урахуваючи службову «наступність» із попередньою, зайнятою на підставі конкурсу, посадою³²⁹, винятковість адміністративної ситуації/режиму³³⁰ або досвід-вік функціонера³³¹);

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 правомочностями, але мають інші юридично-значимі повноваження (переважно спрямовані на владно-організуюче

³²⁴ Наприклад, для призначення Директора Державного бюро розслідувань конкурсна комісія відбирає одного кандидата, який має «найкращі професійний досвід, знання і якості».

³²⁵ Наприклад, для призначення державних (загальних) службовців конкурсна комісія відбирає кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів (не більше трьох осіб на одну посаду).

³²⁶ Наприклад, при відборі на посаду судді.

³²⁷ Наприклад, призначення на посади членів Уряду.

³²⁸ Наприклад, призначення патронатних службовців.

³²⁹ 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.

³³⁰ 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»).

³³¹ Наприклад, запроваджений наприкінці 2020 р. механізм продовження державної служби до 70-и років передбачає: «призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – на один рік з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно» (п. 4 ч. 2 ст. 34 Закону «Про державну службу»).

- забезпечення зовнішніх, позаапаратних відносин; наприклад, надання адміністративних послуг приватним особам);
- публічна служба на посадах виконавців (обслуговуючого персоналу³³²) – не характеризується наявністю владно-розпорядчих повноважень (внутрішньо чи зовнішньо спрямованих), а покликана організаційно забезпечувати діяльність керівників і виконавців шляхом реалізації дорадчих, інформаційних, матеріально-технічних та інших функцій.

8.1.2. 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 і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів 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 та контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством».³³³

³³² 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).

³³³ 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>

Виходячи з цитованої дефініції, ключовими ознаками державної служби є такі:

- 1) **публічність**. Прикметник «публічний» позначає подвійну (як і у випадку із публічною службою) якісну специфіку здійснюваної 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 і неприватно-правову природу нормативного регулювання служби, стосовно якої трудове законодавство застосовується в якості допоміжного. 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;
- 2) **професійність**, що охоплює собою також подвійну, організаційно-кваліфікаційну³³⁴ 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 (обумовленого нормативними приписами) рівня освіти та фахової підготовки*, що відображається у принципі професіоналізму³³⁵;
- 3) **політична неупередженість** – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до

³³⁴ Адже слово «професійний» є водночас прикметником і до слова «професія», і до слова «професіонал».

³³⁵ Принцип професіоналізму – компетентне, об'єктивне і 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» необхідно сприймати критично, оскільки діюче мовне законодавство (Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної») не передбачає застосування/визнання/введення регіональних мов, а тому володіння ними не може виступати критерієм фаховості державних службовців.

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 з повною аполітичністю (або безпартійністю – як її частиною).* Адже більшість³³⁶ адміністративних державних службовців можуть бути членами політичних партій, але їм заборонено:

- 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 із 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;

4) **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. Такий перелік функцій (як узагальнення зазначених в офіційній дефініції ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»): а) корелює із 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

³³⁶ Крім посадовців категорії «А». Також заборона бути членом політичної партії зазвичай є актуальною і для спеціалізованих державних службовців.

задля повного охоплення (сучасних та перспективних) компетенції публічних адміністрацій³³⁷. Державною службою є лише діяльність, пов'язана зі здійсненням адміністративних повноважень. У зв'язку з цим працівник державного органу, який не вчиняє публічновладних юридично значущих дій чи актів, не є державним службовцем. Мається на увазі виконання функцій з обслуговування, зокрема: утримання територій; будівельно-монтажні роботи; документарне 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):

- Державна служба є оплачуваною діяльністю³³⁸, і заробітна плата одержується «за рахунок коштів державного бюджету». Водночас до державного бюджету (зокрема для формування фонду оплати праці службовців) кошти можуть надходити в межах програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.
- Державна служба пов'язана із займанням посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі³³⁹

³³⁷ Наприклад, на такий державний орган, як військово-цивільна адміністрація району/області, покладається складання і затвердження районних/обласних бюджетів та здійснення низки інших повноважень районних/обласних рад. У такому разі деякі державні службовці 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).

³³⁸ 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 усе-таки можуть здійснювати свою діяльність на безоплатних («громадських») засадах. Маються на увазі окремі суб'єкти патронатного персоналу державних органів (наприклад, помічники-консультанти народних депутатів «на громадських засадах»).

³³⁹ Буквальне розуміння словосполучення «орган державної влади, інший державний орган» говорить 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).

або його апараті. Якщо особа займає посаду в державній установі, на державному чи приватному підприємстві (інколи такі можуть бути пов'язані із виконанням владних функцій, набутих у порядку делегування), вона не є державним службовцем.

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»). Муніципальна служба онтологічно є близькою до державної, тому й володіє схожими ознаками (із корегуванням на іншу публічну природу і рівень владних повноважень). «Власною» ж специфікою служби в органах місцевого самоврядування першочергово стає 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 і 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 переважно³⁴⁰ адміністративні муніципальні службовці); б) державних службовців можна статусно/ідейно/процедурно зближувати (ототожнювати їх соціальне покликання) лише з посадовими особами місцевого самоврядування³⁴¹ (але не всіма муніципальними службовцями).

Державна служба та посадова служба в органах місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками:

- є професійною діяльністю;
- характеризуються субординаційністю (ієрархічністю) службових відносин та високими вимогами щодо дисципліни;
- застосовують конкурс як пріоритетний спосіб заміщення посад;
- є політично неупередженими;
- полягають 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);
- регулюються публічно-службовим законодавством, із субсидіарним застосування трудових приписів.

Ці 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.

³⁴⁰ Переважно, оскільки судячи із положень Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст.ст. 17, 20) муніципальні патронатні службовці теж є «посадовими особами».

³⁴¹ Показово, що під час характеристики кола публічних функціонерів у ч.1 ст.3 Закону «Про запобігання корупції» одним пунктом зазначені: «в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування». При цьому муніципальні політичні службовці згадані 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.

8.2. Основи правового статусу державного службовця³⁴²

8.2.1. Поняття державного службовця.

Посади державної служби та їх категорії

Поняття «державний службовець» може трактуватися з позиції широкого та вузького підходу. У межах *широкого підходу* державний службовець – це професійний працівник будь-якого державного органу, організації, установи чи підприємства. У межах *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.³⁴³

Детермінуючими ознаками державного службовця відповідно до положень службового законодавства є: 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 владу, у якому вони працюють; характеру державної служби; характеру повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у здійсненні державновладних функцій (керівники та виконавці).

Ознакою державного службовця є заміщення ним посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), оскільки посада державної служби

³⁴² Автори: Тетяна Білоус-Осінь, Вікторія Васильківська.

³⁴³ Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

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 щодо визначення поняття посади:

- 1) *функціональний*, що полягає у 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 у трактуванні посади як частини організаційної структури державного органу (організації), яку відокремлено й 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*, який полягає у трактуванні посади як основи державної організації (адміністрації) та державної служби.

На нормативному рівні поняття «посада державної служби в державних органах» трактується як визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у 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) та 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» співвідносяться як частина та ціле. До державних посад віднесено політичні, адміністративні, судові, посади, що займають працівники

державних органів, які виконують функції з обслуговування³⁴⁴. До посад державної служби віднесено визначені 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 встановлене 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 державну службу»³⁴⁵ визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців.

Категорія посади – єдина визначально-кваліфікаційна характеристика державної посади, оскільки саме 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 заступників; керівника апарату (секретаріату) постійно

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ Про державну службу: Закон України від 15.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 60.

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 та 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 дорівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби³⁴⁶.

³⁴⁶ Порядок присвоєння рангів державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. Офіційний вісник України. 2016. № 34. Ст. 1329.

8.2.2. Обов'язки та права державного службовця

Права державного службовця – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення його інтересів з метою виконання завдань та функцій держави.

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.

Права, опосередковані 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:

- *основні права*, якими наділено всіх державних службовців та які прямо закріплено Законом «Про державну службу»;
- *посадові права*, якими наділено окремих державних службовців залежно від займаної посади та які закріплено в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Основні права державного службовця залежно від інтересів, що забезпечуються, можна класифікувати таким чином:

- 1) *особистісні*, до яких віднесено право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого й шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб; право на чітке визначення посадових обов'язків;
- 2) *соціальні*, до яких віднесено право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право 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;
- 3) *професійні*, до яких віднесено право на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного

органу³⁴⁷; право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків³⁴⁸; право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках³⁴⁹; право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності³⁵⁰;

- 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 його службової діяльності; право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства³⁵¹; право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри³⁵².

³⁴⁷ Вказане право гарантується через створення системи вищих закладів професійного навчання державних службовців; надання відпусток у зв'язку із навчанням; визначення рівня професійної компетентності державного службовця однією із кваліфікаційних умов для просування по державній службі, присвоєння рангу, заохочень тощо.

³⁴⁸ При просуванні за посадами державний службовець має на меті зайняття більш високої за службовою ієрархією посади державної служби як у тому ж самому державному органі, так і в іншому державному органі. При цьому цільова спрямованість службовця на заміщення більш високої посади має співпадати з необхідністю 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.

³⁴⁹ Обмеження стосується державних службовців, що займають посади державної служби категорії «А»: При цьому на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство у політичній партії. Для всіх державних службовців передбачається обмеження щодо обіймання посади у керівних органах політичних партій.

³⁵⁰ Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців.

³⁵¹ Мається на увазі порушення вимог саме Закону «Про державну службу».

³⁵² 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».

Права державного службовця, пов'язані з оскарженням в установленому законом порядку рішень про звільнення з посади державної служби, включають право звернення до Європейського суду з прав людини (у разі якщо національні способи захисту вичерпано³⁵³). Це зумовлено практикою Європейського суду з прав людини³⁵⁴³⁵⁵.

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:

- *основні обов'язки*, які покладено на всіх державних службовців та які прямо закріплено в Законі «Про державну службу»;
- *посадові обов'язки*, які 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, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та 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 України³⁵⁶; обов'язок використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови та протидіяти можливим спробам її дискримінації; обов'язок забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів; обов'язок сумлінно і професійно

³⁵³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 1950 р. URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 12.12.2020 р).

³⁵⁴ Рішення у справі «Пеллегрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France) від 8.12.1999 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?Aldx=124>(дата звернення: 12.12.2020 р).

³⁵⁵ Вильхо Ескелінен и другие против Финляндии (Vilho Eskelinen and Others v. Finland): Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 19 апреля 2007 г. (жалоба № 63235/00). URL: <https://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/vilxo-eskelinen-i-drugie-protiv-finlyandii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/>(дата звернення: 12.12.2020 р).

³⁵⁶ Статею 20 Конституції України визначено, що державними символами України є: Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України.

виконувати свої посадові обов'язки; обов'язок виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України³⁵⁷; обов'язок додержуватися вимог законодавства 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 удосконалювати організацію службової діяльності³⁵⁸; 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 законом³⁵⁹.

8.2.3. 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 ознак³⁶⁰. **Для набуття статусу державного службовця особа має відповідати сукупності вимог та не підпадати під обмеження до вступу на державну службу.**³⁶¹ Усі вимоги, що

³⁵⁷ 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 (предмету, мети, термінів, виконавців).

³⁵⁸ Такий обов'язок одночасно корелюється з правом державного службовця на професійне навчання за державні кошти відповідно до потреб державного органу.

³⁵⁹ 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».

³⁶⁰ Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

³⁶¹ 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, встановлену Законом України «Про очищення влади».

висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби, можна класифікувати залежно від цільової спрямованості та посади державної служби таким чином:

- 1) *безумовні вимоги*, до яких віднесено наявність громадянства України³⁶², досягнення повноліття, наявність відповідного ступеня освіти³⁶³;
- 2) *загальні вимоги*, які є однаковими для всіх посад державної служби: відповідний стаж роботи, досвід роботи; вільне володіння державною мовою³⁶⁴. Для посад державної служби категорії «А» до загальних вимог віднесено володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи;
- 3) *спеціальні вимоги*: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності, необхідні знання, уміння та навички, особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо)³⁶⁵.

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, необхідних 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.³⁶⁶.

³⁶² 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».

³⁶³ 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 (магістр – це освітній ступінь, що здобувається на другому рівні вищої освіти за умови наявності ступеня бакалавра); для посад категорії «В» – бакалавра або молодшого бакалавра.

³⁶⁴ Державною мовою в Україні відповідно до ст. 10 Конституції України є українська. Щодо підтвердження володіння українською мовою, необхідно звернути увагу на положення Закону України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

³⁶⁵ Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.

³⁶⁶ 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 упродовж наступного робочого дня із дня його підписання розміщуються на Єдиному порталі вакансій державної служби);
- 3) ухвалення та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі³⁶⁷ (ухвалення інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів від 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 шляхом 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)³⁶⁸;
- 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

³⁶⁷ Законом України «Про державну службу» встановлюється перелік необхідних 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.

³⁶⁸ 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.

вищого корпусу 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 служби³⁶⁹;

- 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 протягом трьох календарних днів після його проведення. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу).

На стадіях проведення тестування та визначення його результатів, розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів, проведення співбесіди та визначення її результатів завжди застосовується оцінювання кандидатів на зайняття посади державної служби за допомогою передбачених законодавством методів³⁷⁰.

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

³⁶⁹ 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 ухвалив рішення про визначення переможця (переможців) конкурсу або про його (їх) відсутність упродовж 44 календарних днів від дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу, вважається, що переможець (переможці) конкурсу відсутній.

³⁷⁰ 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 в передбачених випадках, проведення співбесіди). Відеозаписи публікуються на офіційному вебсайті 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- аудіофіксація, якщо інше не передбачено законом.

штату державних службовців, ліквідації державного органу, його реорганізації 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 від дня звільнення поворотного ухвалення 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.

У період установаження карантинних обмежень в Україні діє спеціальний порядок вступу на державну службу.

Нормативно-правовою основою реалізації спеціального порядку вступу на державну службу є Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», яким зупинено дію положень Законів України «Про державну службу» та «Про центральні органи виконавчої влади» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу та скасування конкурсів, за якими Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією не запропоновано кандидатури для визначення переможця суб'єктом призначення або керівником державної служби, та конкурсу, результати якого не оприлюднені³⁷¹.

Вступ на державну службу в період установаження карантинних обмежень є сукупністю послідовних дій, спрямованих на визначення відповідності кандидатів вимогам, що висувуються для зайняття вакантної посади державної служби в умовах встановлення карантину.

³⁷¹ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. Дата оновлення: 13.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20>. (дата звернення: 15.12.2020 р.).

Можливість застосування спеціального порядку вступу на державну службу обмежено дією карантину в часі та просторі³⁷².

Спеціальний порядок вступу на державну службу реалізовано через:

- 1) призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, які було розпочато до впровадження карантину³⁷³;
- 2) запровадження спрощеного порядку вступу на державну службу³⁷⁴.

Призупинення суб'єктом призначення/керівником державної служби тих конкурсів, які було розпочато до впровадження карантину, оформлюється через видання відповідного наказу (розпорядження), яке не пізніше наступного робочого дня від дня ухвалення має бути доведено спеціальним структурним підрозділом НАДС або службою управління персоналом державного органу до відома кандидатів³⁷⁵.

Щодо запровадження спеціального порядку добору кандидатів для вступу на державну службу, з метою завершення конкурсних процедур, які було розпочато до введення карантину, встановлено окремі процедури добору на державну службу в умовах карантину:

Спрощений порядок вступу на державну службу може бути застосовано:

- a) щодо кандидатур, які запропоновано Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією за результатами процедур конкурсного відбору, коли строк оприлюднення результатів конкурсу перевищує 45 календарних днів від дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу (*така процедура наразі не реалізується внаслідок відсутності результатів конкурсів, які було оголошено до впровадження карантинних обмежень*);

³⁷² Відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби як на усій території України, так і на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, про що зазначається у рішенні про встановленні карантину.

³⁷³ Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. Дата оновлення: 16.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

³⁷⁴ Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#n14>

³⁷⁵ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>.

б) щодо осіб, які відповідають вимогам, що висуваються для зайняття вакантної посади державної служби шляхом призначення на посаду державної служби через укладення контракту про проходження державної служби³⁷⁶.

Днем набуття статусу державного службовця є день складення Присяги державного службовця, а не дата ухвалення рішення про призначення особи на зайняття посади державної служби. Якщо в особовій справі особи міститься інформація про складення нею присяги державного службовця, 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 в довгострокове відрядження), має бути підписано контракт між державним службовцем та суб'єктом призначення або керівником державної служби.

До істотних умов контракту належать такі: 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 і 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

³⁷⁶ Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 р. № 290. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#n14>

(поза приміщенням державного органу), зокрема з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Унаслідок упровадження карантинних обмежень було встановлено додаткові гарантії для осіб, призначених на державну службу шляхом укладення контрактів про проходження державної служби. Наприклад, утримання від переведення державних службовців, що призначені на державну службу шляхом укладення контракту, на рівнозначні або нижчі посади та зняття обмеження граничних строків дії контрактів про проходження державної служби.

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.

Із 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 в письмовій формі не пізніше 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 *він 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 у 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 ухвалення на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із 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 поняття³⁷⁷.

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 усіма 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

³⁷⁷ Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

діяльності на державній службі. Ключовим моментом проходження державної служби є просування по службі. Воно здійснюється шляхом:

- 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 й 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 та 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 присвоєний 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 із 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 сумарного

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.*³⁷⁸

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.

Прямах 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, протягом 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, які 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,

³⁷⁸ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОРМ-Москаленко О.М., 2017. 796 с. Доступний за : https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf

складовою якої є особова картка встановленого зразка, в якій зазначаються: прізвище, ім'я, по батькові; дата і місце народження; сімейний 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.

8.2.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця

Дисциплінарна відповідальність державного службовця – це вид і міра обов'язку державного службовця зазнавати відповідних негативних наслідків примусового та 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 в цілому: 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 є такими: урегульовані законодавством про державну службу; застосовуються лише до державних службовців; дисциплінарним проступком вважається 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; існує 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 проступок³⁷⁹.

Дисциплінарний проступок державного службовця – це *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

³⁷⁹ 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 (зокрема відсутність на службі більше трьох годин упродовж 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.

конкретного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок на конкретну винну особу.

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 провадження³⁸⁰; 2) дисциплінарна перевірка (розслідування)³⁸¹; 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 від 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 в разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього

³⁸⁰ Дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення – стосовно інших державних службовців.

³⁸¹ 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 чи подання дисциплінарної комісії або надати вмотивовану відмову впродовж цього строку.

службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог законодавства про державну службу.

Попередження про неповну службову відповідність є видом стягнення, який може бути застосовано в разі систематичного невиконання або систематичного неналежного виконання посадових обов'язків, рішень державного органу чи органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень і доручень керівників, ухвалених 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, яке може бути застосовано в разі найбільш шкідливих і 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 й 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 впродовж 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 впродовж двох тижнів від дня отримання пропозиції. 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.

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.

8.2.5. 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, ефективної, добросовісної 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 виявить 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 кадрів³⁸².

Матеріальне забезпечення державного службовця виражено:

- у відповідній *оплаті праці*, яка формується з посадового окладу³⁸³, надбавки за вислугу років³⁸⁴, надбавки за ранг державного службовця³⁸⁵, премії у разі встановлення;
- у *преміюванні праці*, що встановлюється за результатами щорічного оцінювання службової діяльності внаслідок особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу, за результатами виконання умов контракту про проходження державної служби.

Під **соціальним забезпеченням державного службовця** розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів та 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:

- 1) пенсійне забезпечення;
- 2) соціальну допомогу;
- 3) соціальне обслуговування;
- 4) медичне страхування;

³⁸² Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОРМ-Лекс, 2017. 796 с. https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20layout_web.pdf

³⁸³ Винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці та посадових обов'язків.

³⁸⁴ Винагорода за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну зацікавленість у подальшій роботі.

³⁸⁵ Винагорода понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службовця до просування державного службовця та посилює його зацікавленість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

- 5) державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства;
- 6) соціальне страхування.

Для окремих категорій державних службовців передбачено надання службових житлових приміщень, які призначаються для 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*³⁸⁶. 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 його / її дитина потребує домашнього догляду (тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку); у разі, коли дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), 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 в 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.

³⁸⁶ Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток: Постанова КМУ від 6 квітня 2016 р. № 551. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>

8.2.6. 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) втрата права на державну службу або його обмеження, що пов'язано з припиненням громадянства України або виїздом на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем 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 вигляді 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 пізніше 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, із реорганізацією державного органу; з ліквідацією державного органу; зі встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді впродовж строку випробування; з отриманням державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; зі вчиненням державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;
- 5) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із 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) 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);
- 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом³⁸⁷;

³⁸⁷ У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку.

- 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;
- 9) з підстав, які передбачено контрактом про проходження державної служби (у разі його укладення).

Загалом для правовідносин, пов'язаних із припиненням державної служби, характерним є те, що для них застосовується виключно метод нормативного регулювання, а не метод договірної 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.

8.3. Правовий статус службовця в органі місцевого самоврядування³⁸⁸

8.3.1. 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). Тож можна стверджувати, що практичну реалізацію служби в органах місцевого самоврядування здійснює службовець в органі місцевого самоврядування. Поняття та особливості, правові гарантії службовця органу місцевого самоврядування в Україні, а також засади організації діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є сукупність профільних нормативно-правових актів. Окрім того законодавством визначено умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та

³⁸⁸ Автор: Людмила Корнута.

правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Серед *основних законодавчих актів слід відзначити* Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., Закон України «Про місцеві вибори» 2015 р., Закон України «Про зайнятість населення» 2012 р., Закон України «Про запобігання корупції» 2014 р., Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р., Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» 2011 р., Бюджетний кодекс 2010 р, Кодекс законів про працю України 1971 р. та ін.

До *підзаконних актів*, що регулюють порядок проходження муніципальної служби можна віднести такі: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 р., Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» 2019 р. та ін.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, а також *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»³⁸⁹. Слід пам'ятати, що служба в органах місцевого самоврядування, що реалізується уповноваженою особою, а саме службовцем в органі місцевого самоврядування, є окремим видом публічних службовців³⁹⁰. У той же час поняття службовця органу місцевого самоврядування є похідним від поняття служби в органах місцевого самоврядування.

³⁸⁹ 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> (дата звернення: 05.02.2020 р.)

³⁹⁰ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

Службовці органів місцевого самоврядування – це особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування й 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, мусить 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 службою³⁹¹. 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. Однак слід зазначити, що дія профільного законодавства не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування, однак у той же час визначає правовий статус та особливості посадових осіб органу місцевого самоврядування.

Так, **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 бюджету³⁹².

Загалом слід пам'ятати, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси,

³⁹¹ Ківалов С.В. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

³⁹² 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

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, а також володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Власне **посади** в органах місцевого самоврядування можна класифікувати залежно від шляхів 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 в 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 і 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 та Севастопольської міської рад;
- четверта категорія – посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній

Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

- п'ята категорія – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад;
- шоста категорія – посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад, старост;
- сьома категорія – посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування

здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування³⁹³. 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.

8.3.2. 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, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України й законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами Національного агентства України з питань державної служби а також актами органів місцевого самоврядування.

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 кожного окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить таку публічну службу³⁹⁴. Варто зазначити, що основними складовими правового статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб

³⁹³ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

³⁹⁴ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

визначені у 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 публічного службовця у конкретної особи з'являються після настання наступних умов: 1) складання особою присяги посадової особи місцевого самоврядування; 2) ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду публічного службовця. При цьому зазначені умови мають розглядатися в сукупності, однак слід пам'ятати, що згідно із законодавством посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду, з моменту складення присяги.

Набуті службовцем органу місцевого самоврядування права та обов'язки слід класифікувати на:

- 1) 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 й забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави в особі службовця органу місцевого самоврядування зокрема;
- 2) 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 призначено³⁹⁵.

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 правильним

³⁹⁵ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

при вивченні питання прав та обов'язків службовців органу місцевого самоврядування дотримуватися встановленої ієрархії. Однак слід пам'ятати, що у процесі правотворчості такий підхід може змінитися.

Під **обов'язками посадової особи місцевого самоврядування** розуміються зумовлені Конституцією України й чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень. Так, **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 держави³⁹⁶.

Принципово важливим для службовців органів місцевого самоврядування є при виконанні обов'язків дотримуватися та забезпечувати такі принципи, як законність, верховенство права, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, своєчасність,

³⁹⁶ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

повнота, відкритість та ін. Адже недотримання та порушення вказаних принципів органами чи посадовими особами місцевого самоврядування часто стають підставами оскарження відповідних дій чи бездіяльності в судовому порядку. Так, у практиці Європейського суду з прав людини є справа «Рисовський проти України», що розглядалася 2011 року, предметом було невиконання органами місцевого самоврядування судового рішення. Заявник стверджував, що органи влади безпідставно не виконали рішення суду, постановлене на його користь, втручались у його можливість володіти земельною ділянкою, а також що не було ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з цими скаргами ³⁹⁷.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Варто пам'ятати, що повноваження органів місцевого самоврядування і, відповідно, посадових осіб, що представляють такі органи, визначається Законом України «Про місцеве самоврядування». *Перевищення службових повноважень чи службових обов'язків* у будь-якому разі мають негативні наслідки для службовця органу місцевого самоврядування. У той же час під перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих їй за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо). Перевищення посадових обов'язків також розуміють як дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом. У такому випадку варто звернутися до практики Європейського суду з прав людини у справі «Кочкіна та Кочкін проти України» від 10.09.2020 р. щодо невиконання рішення суду про реконструкцію прибудови до житла заявників – порушення ст. 6 Конвенції, право на справедливий суд³⁹⁸. Варто звернути увагу, що першочерговою підставою звернення до суду позивачів було порушення щодо виконання власних повноважень, що

³⁹⁷ Справа «Рисовський проти України» (Заяви № 29979/04). Рішення від 20.10.2011 р. / Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.)

³⁹⁸ Справа «Кочкіна та Кочкін проти України» (Заяви № 46311/08 та № 2973/10). Рішення від 10.09.2020 р. / Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f37#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.)

регламентується ст. 30 «Повноваження в галузі будівництва» Закону України «Про місцеве самоврядування».

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;
- 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 в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та 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 порядку³⁹⁹.

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. Зокрема посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регламентації

³⁹⁹ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

Варто також зазначити, що для наявності в певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, у той час як для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає ухвалення (вступ) громадянина України на службу в органі місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб постає як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

8.3.3. 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 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.

Ухвалення на службу в органі місцевого самоврядування має низку особливостей та безпосередньо здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови, старости – у порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- 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 України⁴⁰⁰.

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 добору 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. На час відсутності голови конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо) або за неможливості ним виконувати свої обов'язки функції голови конкурсної комісії виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням членів комісії. На час відсутності секретаря конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо) його обов'язки виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням голови комісії. До складу конкурсної комісії входять посадові особи органу місцевого самоврядування. Рішення про проведення конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування або особою, яка здійснює його повноваження відповідно до

⁴⁰⁰ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

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 в 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 кандидатів⁴⁰¹.

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. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії документи, що чітко визначаються в законі. Забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством. Кадрова служба перевіряє подані документи на відповідність їх установленим кваліфікаційним вимогам щодо ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування, передбаченим для кандидатів на посади посадових осіб виконавчих органів міської ради.

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

⁴⁰¹ 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 (дата звернення: 05.02.2021 р.)

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 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 впродовж 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 із кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування, оголошується повторний конкурс. У той же час слід пам'ятати, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначив, що, власне, проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Тому слід пам'ятати, що на сьогодні рішення конкурсної комісії має рекомендаційний характер для керівника органу, який відповідно й ухвалює кінцеве рішення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене в порядку та у строк, визначені законодавством.

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 і 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 до трудової книжки чи, 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 ухвалення 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 в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за безпосереднім призначенням, що передбаченою законодавством України (посадові особи місцевого самоврядування, за винятком зазначених вище).

Також слід пам'ятати, 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*: це обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, та обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Перша група 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 впродовж установленого строку; які в разі ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані

близьким особам; а також інші обмеження, встановлені законами України. У той же час до *другої групи обмежень* належать установлені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нормами Закону України «Про запобігання корупції»⁴⁰².

Варто пам'ятати, 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.

Власне **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.

Важливим є те, що, враховуючи проведення реформування у сфері проходження державної служби, було б логічним очікувати і внесення змін та приведення закону та підзаконних нормативно-правових актів стосовно проходження служби в органах місцевого самоврядування до вимог сьогодення. Слід зазначити, що проектом нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування не було передбачено проведення атестації для посадових осіб органів

⁴⁰² Про запобігання корупції: Закон України від 14.09.2014 р. № 1700-VII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

місцевого самоврядування⁴⁰³. Проєкт визначив оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, що відповідає чинному законодавству про державну службу. Однак варто керуватися вказаними нормативно-правовими актами, які на сьогодні є чинними. Порядок та особливості організації та проведення атестації визначає Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України⁴⁰⁴. 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.

Варто звернути увагу, що законодавством визначено граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Він становить 65 років. Проте такі 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 договору⁴⁰⁵. Водночас дія Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

У той же час варто звернути увагу, що сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів та критеріїв, які б забезпечували дотримання норм і вимог закону, захищали б загальнолюдські цінності, суспільні інтереси⁴⁰⁶. Для цього законодавство України передбачає оцінювання роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді щорічної оцінки,

⁴⁰³ Проєкт Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 1223 від 02.09.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592 (дата звернення: 05.02.2021 р.)

⁴⁰⁴ Про затвердження Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2001 р. № 1440 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-%D0%BF> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

⁴⁰⁵ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

⁴⁰⁶ Кубіда 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: 05.02.2021 р.)

яка проводиться в період між атестаціями. Зокрема такий порядок встановлює п. 3 Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р.

Питання організації навчання та 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 питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються у порядку, передбаченому законодавством про місцеве самоврядування та про державну службу.

8.3.4. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця в органі місцевого самоврядування

Службовці, що порушують законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, можуть притягуватись до дисциплінарної, матеріальної (цивільної), адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом. Серед видів юридичної відповідальності, що застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування, існує 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 за змістом норми закріпленої у ст.ст. 1173–1175 Цивільного кодексу України ⁴⁰⁷.

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 (регресної) до

⁴⁰⁷ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, в розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, ухваленими відповідно до законів України⁴⁰⁸. 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 установлюється Цивільним кодексом України.

Дисципліна є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства й держави, досягнення поставленої мети в діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ і організацій, а також громадян. Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності, спочатку потрібно зазначити, що це є одним із видів юридичної відповідальності, яка встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок. Загалом **дисциплінарний проступок** 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, притаманна 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 і спеціальних суб'єктів. 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, врегульовані нормами трудового права. Безпосереднім об'єктом порушення трудової дисципліни муніципальним службовцем можуть бути окремі елементи внутрішнього трудового розпорядку (наприклад професійні обов'язки 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

⁴⁰⁸ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

необережності. Умисел означає, що службовець усвідомлював протиправний характер своєї поведінки, передбачав її шкідливі наслідки і бажав їх настання або свідомо припускав їх настання. Необережність виражається в тому, що службовець усвідомлював протиправність своєї поведінки, передбачав її шкідливі наслідки, проте легковажно розраховував на їх відвернення або не передбачав, хоча повинен був і міг їх передбачити. *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, спеціальних актів, наказів або розпоряджень 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, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у ст. 23 визначає, що 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 серед переліку відсутня. У свою чергу ст. 19 Закону серед іншого, передбачається, 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 визначений⁴⁰⁹.

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, в законодавстві не встановлено. Окрім того, в законодавстві щодо місцевого самоврядування не передбачено спеціальних

⁴⁰⁹ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до посадових осіб органів місцевого самоврядування, як це, наприклад, передбачено в Законі України «Про державну службу»⁴¹⁰. Тому до посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть застосовуватися лише загальні дисциплінарні стягнення, передбачені Кодексом законів про працю України, а саме *догана та звільнення*⁴¹¹. Також відсутній і перелік дисциплінарних проступків, за які може притягатися посадова особа місцевого самоврядування до відповідальності.

8.3.5. Матеріальне й соціальне забезпечення службовця в органі місцевого самоврядування

Сукупність усіх юридичних елементів та фактів проходження служби в органах місцевого самоврядування представляє собою режим служби. У свою чергу 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 життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури, та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03. 2006 р. 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 у 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

⁴¹⁰ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.).

⁴¹¹ Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 05.02.2021 р.).

державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування надаються одночасно із щорічною відпусткою згідно з установленим графіком або за згодою сторін окремо від неї. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток установлюються Кабінетом Міністрів України⁴¹².

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴¹³. Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України. Посадовим особам органів місцевого самоврядування, які в період перебування на службі у цих органах визнані інвалідами I та II груп, незалежно від причини інвалідності пенсії по інвалідності призначаються у 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, встановленого для призначення пенсії по 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 або в період одержання пенсії у порядку, передбаченому законодавством, 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 у разі втрати годувальника в розмірі 70% заробітку годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 90% – на двох і більше членів сім'ї за наявності

⁴¹² Про порядок і умови надання державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету міністрів України від 27.04.1994 р. № 250 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250-94-%D0%BF> (дата звернення: 05.02.2021 р.).

⁴¹³ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 05.02.2021 р.).

у годувальника стажу служби в органах місцевого самоврядування та/або державної служби не менше 10 років. До непрацевдатних 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 (наприклад посади державної служби, що належать до категорії В).

8.3.6. Припинення служби в органі місцевого самоврядування

Насамперед слід зазначити, що підстави припинення служби в органі місцевого самоврядування закріплені в Кодексі законів про працю України як головному нормативно-правовому акті, що регулює трудові відносини роботодавця та найманого працівника, а також і в спеціальному законодавстві, що передбачає порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування⁴¹⁴. Тому підстави припинення служби можна поділити на *загальні* та *спеціальні*.

Загальні підстави передбачені Кодексом законів про працю України (ст.ст. 36, 38, 39, 40, 41). Зокрема це припинення служби у зв'язку із закінченням строку трудового договору, призов на

⁴¹⁴ Муніципальне право України. URL: https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_sluzhbi_organah_mistseвого_samovryaduvannya (дата звернення: 05.02.2021 р.

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), встановлених 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 повноважень⁴¹⁵;
- 2) визначені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону); порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, наприклад 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 визнані судом недієздатними, які 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 встановленого строку,

⁴¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

тощо (ст. 12 Закону); досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону)⁴¹⁶.

Окрім того в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадові особи місцевого самоврядування, 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 підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку адміністративного судочинства. У свою чергу 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.

8.4. Запобігання корупційним проявам у публічній службі⁴¹⁷

8.4.1. 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 та зобов'язань для публічних службовців, які сукупно створюють *первинний рубіж протидії корупції*, що має превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню

⁴¹⁶ 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> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

⁴¹⁷ Автор: Олег Хамходера.

передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців.

Значна частина антикорупційних заборон та зобов'язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення в контексті тематики публічної служби не звужує об'єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах»⁴¹⁸. Така заборона поширюється на чотири групи⁴¹⁹ 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 майже⁴²⁰ повністю охоплюються зміс-

⁴¹⁸ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>

⁴¹⁹ 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.

⁴²⁰ Слово «майже» зумовлено потребою застереження про те, що окремі публічні службовці взагалі не належать до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (це, наприклад, парламентські патронатники, помічники суддів). Для антикорупційної суб'єктності патронатних службовців є характерною низка проблем: а) непослідовність і нестабільність визначення (проявляється, зокрема, у значній мінливості концептів поширення Закону «Про запобігання корупції» на помічників суддів: з квітня 2015 р. по травень 2016 р. цей акт вищої юридичної сили застосовувався до них; з травня 2016 р. по жовтень 2019 р. – не застосовувався; з жовтня 2019 р. по жовтень 2020 р. – застосовувався; з жовтня 2020 р. – не застосовується [якщо на момент прочитання ситуація не змінилася, що цілком можливо з огляду на спостережувані тенденції]); б) безсистемність підходу (Закон «Про запобігання корупції» не поширюється на судових, парламентських та урядових патронатників, а на муніципальних – поширюється, на президентських – поширюється частково); в) неістотність підстав диференціювання антикорупційної суб'єктності (наприклад, радники і помічники Глави держави та Секретаря РНБОУ володіють нею, якщо працюють на оплатній основі, але не володіють у випадку діяльності на громадських засадах). Остання регулятивна вибірковість хоча й обумовлена

том антикорупційної категорії «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, наголосимо про таке:

1) воно стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів:

- службових повноважень (сукупності прав, обов'язків та поєднаних в одну правомочність правообов'язків службовця, що пов'язані з виконанням передбачених для його посади публічних завдань і функцій);
- службового становища (пов'язані із зайняттям посади службовий вплив чи авторитет, спроможність давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їх діяльність);
- службових можливостей (вони не пов'язані з використанням службових повноважень чи службового становища, яке дозволяє впливати на підлеглих, але зумовлюються статусно-репутаційним значенням займаної посади). Так, службові можливості можуть виражатися у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до ухвалення певного рішення⁴²¹;

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

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-трудового підґрунтя здійснюваної роботи. Поставимо риторичне запитання: чи той факт, що якась 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? (Див.: Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162).

⁴²¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк. Київ: Ваіте, 2018. С. 168.

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 підстав⁴²²; в) неправомірна вигода завжди пов'язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень, становища чи пов'язаних із цим можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку);

3) *безпосередньо забороненою формою* використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей є використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. У попередньому антикорупційному законодавстві наводився більш розгорнутий перелік форм протиправного використання особою своїх службових повноважень (або становища, або можливостей).

Законом «Про боротьбу з корупцією»⁴²³ [втратив чинність] передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони:

- а) сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо;
- б) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють;
- в) сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги 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;
- д) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

⁴²² Не вважаються законними підставами правочини, які вчиняються для приховання неправомірної вигоди та її формалізації у вигляді договору дарування, договору обміну велосипеда на автомобіль тощо.

⁴²³ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (утратив чинність).

- е) бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють;
- ж) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й ухвалення нормативно-правових актів чи рішень.

Оскільки чинне антикорупційне законодавство, визначаючи протиправне використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема забороняє використовувати публічне майно або кошти в приватних інтересах, то очевидно, що названа форма не є єдиною; як приклади інших форм протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей) можна вважати згадані заборони попереднього антикорупційного акта вищої юридичної сили; можливі й інші форми протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема неправомірне сприяння призначенню на посаду.

8.4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведження з ними

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» **подарунком** є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи⁴²⁴, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Таке розуміння подарунку є значно ширшим від передбаченого в цивільному законодавстві «дарунку»⁴²⁵, 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

⁴²⁴ 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 різно трактування і, навіть, спроби обійти антикорупційні приписи.

⁴²⁵ 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.

законодавчого закріплення⁴²⁶. 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 собівартість⁴²⁷.

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 осіб⁴²⁸ від юридичних або фізичних осіб:

а) *у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування* (наприклад, якщо після надання у встановленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцю у вигляді того чи іншого подарунку);

б) *якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні публічного службовця* (так, протиправним буде отримання подарунку від підлеглого на особисте свято незалежно від того, що дарування відбувається у позаробочий час і поза приміщенням органу, де працюють особи). З огляду на відсутність зворотної заборони, отримання подарунків від керівників (за умови дотримання ситуаційних і кількісних застережень) є допустимим;

2) **дозволені без будь-яких застережень** – подарунки, які:

⁴²⁶ 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 порівнянних економічних (комерційних) умовах.

⁴²⁷ Кадигроб С. Антикоруційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html>

⁴²⁸ Необхідно розрізняти прийняття службовцем подарунку *для близької особи* (на що поширюються відповідні обмеження) та прийняття службовцем подарунку *від імені близької особи*, якщо він діє як її законний представник. Тобто коли подарунок дарується малолітній дитині на її особисте свято підлеглому 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).

- а) *даруються близькими особами*. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» такими особами є:
- члени сім'ї, до кола яких входять дві підгрупи суб'єктів:
 - особи, які перебувають у шлюбі з публічним службовцем, та його неповнолітні діти (незалежно від того, чи спільно проживають);
 - будь-які інші особи, які спільно проживають (не менше 183 днів протягом року⁴²⁹), пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру з 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. [утратив чинність] створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку;
 - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом)⁴³⁰;

⁴²⁹ Цей кількісний показник «спільного проживання» визначений Законом «Про запобігання корупції» для цілей декларування (примітка до ст. 46). Проте, як видається, він може слугувати пізнавальним орієнтиром і для інших антикорупційних механізмів (з огляду на відсутність нормативної конкретизації).

⁴³⁰ Щодо антикорупційного терміна «близькі особи» слід відзначити таке: 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). Означене розширення може свідчити про більш загальну тенденцію – збільшення сфери впорядкувального/регулювального впливу антикорупційного законодавства.

- б) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Загальнодоступність означає, що відповідною перевагою (знижкою) може скористуватися будь-яка особа за рівних для всіх бажаючих умов або будь-яка особа за рівних умов, яка 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 гостинність⁴³¹;
 - вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняття⁴³² подарунка, одноразово;
 - сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб⁴³³) упродовж року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 3 липня 2021 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 2379 грн. (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків

⁴³¹ Дотримання умов гостинності слід розцінювати як самостійну і первинну кваліфікаційну ознаку допустимості отримання подарунку від неблизької особи (незалежно від його грошового виміру). Таким чином, протиправним слід уважати отримання публічним службовцем на особисте свято подарунку від неблизької особи, яка не перебуває з ним у жодних соціальних зв'язках і, наприклад, не запрошена на відповідну урочистість. Первинне значення тут має відсутність умови «гостинності», а не вартість набутого майна.

⁴³² У законодавстві відсутнє чітке регламентування поведінки службовця у випадку одержання від неблизької особи подарунку, що перевищує допустиму вартість, якщо встановлення цього факту відбулося після прийняття подарунку. Відповідно до цивільно-правових приписів дарування вважається таким, що відбулося, з моменту прийняття подарунку; це вимагає від публічного службовця визначати вартість подарунків, які даруються йому неблизькими особами, до того, як вони будуть прийняті.

⁴³³ 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.

із відповідного джерела за рік не може перевищувати 4540 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2021 року – 227042).

Рішення, ухвалені публічним службовцем на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що ухвалені в умовах конфлікту інтересів, а тому підлягають скасуванню (ч. 4 ст. 23 антикорупційного закону). При цьому прикладне значення відповідного припису є доволі абстрактним, адже: а) службовець не може і не має знати всіх суб'єктів, від яких його близькі особи (зокрема і нечлени сім'ї – правнук, теща, невістка, дядько...) отримували подарунки; б) законом не визначається строк, протягом якого в минулому отримувався подарунок (буквальне трактування заборони вимагає її поширення на осіб, від яких будь-коли отримувалися подарунки).⁴³⁴

Обмеження щодо подарунків не поширюється на благодійну допомогу, яка може надаватися публічним службовцям відповідно до Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» на цілі та за умов, передбачених цим Законом, від юридичних чи фізичних осіб (зокрема у формі благодійних пожертв). Законність ухвалення такої допомоги опосередковано виходить зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 46 та п. 1 ч. 2 ст. 60 Закону «Про запобігання корупції». В останньому приписі серед іншого зазначається 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 публічним службовцем, є **подарунки державі**, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. Такі подарунки: даруються з *офіційної нагоди* (делегація, державне свято тощо); даруються *в публічній обстановці*; *приймаються лише особою, уповноваженою діяти від імені держави, територіальної громади, органу та ін.*; є публічною власністю, а тому впродовж місяця *передаються* органу, підприємству, установі чи організації.

⁴³⁴ Тому виправданим є передбачене в проєкті Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки завдання щодо запровадження «правила визначення періоду, протягом якого особі забороняється ухвалювати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок» (пп. 2 п. 2.3.2.). Водночас видається очевидно неуніверсальність і невиятковість такого (майбутнього) темпорального правила, адже велика вартість/цінність подарунку (наприклад, у вигляді будинку) може зумовлювати довготривалу чи безстрокову упередженість обдарованого.

Згідно з правилами запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка публічний службовець у разі надходження відповідної пропозиції зобов'язаний невідкладно вжити чотирьох заходів:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка її зробила;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, зокрема зі співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Якщо ж службовець виявив у своєму службовому приміщенні чи отримав майно, що може бути неправомірною вигодою або забороненим подарунком, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу.

Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями передбачена ст. 172-5 КУпАП. За вчинення правопорушення вперше до публічного службовця застосовується штраф та конфіскація одержаного подарунку (ч. 1); за повторне (упродовж року) вчинення проступку: підвищений розмір штрафу, конфіскація одержаного подарунку та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (ч. 2). Щодо цього слід відзначити таке:

По-перше, конфіскація подарунку не завжди може бути застосована, адже якщо подарованими були споживчі товари, то на момент розгляду і вирішення справи вони часто вже не існують, а адміністративно-деліктне законодавство не передбачає механізму заміни конфіскації сплатою вартості речей, що мали бути конфісковані (у таких випадках суд зазначає про відсутність можливості застосувати один із видів стягнення).

По-друге, ч. 2 ст. 172-5 КУпАП передбачає одночасне безальтернативне застосування трьох стягнень за одне правопорушення, що прямо суперечить змісту ч. 2 ст. 25 КУпАП: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення». Зазначене ілюструє недоліки нормотворчої техніки та фрагментарність розвитку адміністративно-деліктного законодавства, але не нівелює потреби застосування такої потрійної санкції.

По-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути застосоване не до всіх видів

публічних службовців. Адже державні службовці при первинному вчиненні розглядуваного виду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, будуть звільнені зі служби та обмежені в реалізації права на державну службу строком та три роки. Тобто для таких осіб повторне вчинення упродовж року проступку є виключеним, адже вже після первинного правопорушення вони втратять свій статус публічного службовця. Виходячи зі сказаного, ч. 2 ст. 172–5 КУпАП може застосовуватися лише щодо публічних службовців, для яких не передбачено припису про безумовне звільнення в разі вчинення адміністративного проступку, пов'язаного з корупцією (наприклад, для депутатів місцевих рад).

8.4.3. 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 та патронатних службовців державних органів (тієї їх частини, якої антикорупційні приписи стосуються взагалі⁴³⁵). По-друге, Конституція України

⁴³⁵ Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» обмеження щодо сумісництва та суміщення *не поширюються* на парламентських патронатних службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп). Водночас ці службовці з березня 2020 р. є взагалі виключеними зі сфери дії антикорупційного закону (але чомусь і надалі згадується як суб'єктні «винятки» з нього ст. 25 – яскравий приклад беззмістовного правового припису, зайвого нормативного матеріалу).

(ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148) передбачає обмежувальне (без права на медичну практику, спортивне інструкторство та суддівство) формування 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.⁴³⁶

Для правильного розуміння заборонених видів сумісництва та суміщення слід ураховувати, що:

- забороненою є саме *оплачувана діяльність*, тобто така активність, за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному вираженні); ідентичним чином і входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним, лише якщо остання має на меті *отримання прибутку*;
- заборонено займатися саме *оплачуваною діяльністю*, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним;
- заборона поширюється на *увесь час перебування особи у статусі публічного службовця* (зокрема і на вихідні дні та період перебування в будь-яких із передбачених законодавством видів відпусток);
- не важливо, якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо вона не віднесена до дозволених видів) *має бути припинена*;
- потрібно широко трактувати *зміст сумісництва та суміщення*, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення – трудовим договором;

⁴³⁶ 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.

- дозволені види діяльності (викладацька, наукова і творча, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту) є допустимими, якщо втілюються на основі трудового договору або цивільно-правової угоди, але вони не можуть реалізовуватися як вид підприємництва у відповідній сфері (*підприємництво є забороненим у будь-якому вигляді*).

Деталізуємо зміст дозволених видів сумісництва:

- 1) **викладацька діяльність** – діяльність, що спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Така дефініція закріплена в п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту»⁴³⁷ 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 діяльності⁴³⁸;
- 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,

⁴³⁷ Про освіту: Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII.

⁴³⁸ 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».

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»⁴³⁹);

- 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»⁴⁴⁰). Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, естетичне та ін. значення;
- 4) **медична практика** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування⁴⁴¹ професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких утілюється медична практика) ліцензії;
- 5) **спортивне суддівство** є діяльністю спортивних суддів – фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»⁴⁴²). 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:

⁴³⁹ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII.

⁴⁴⁰ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР

⁴⁴¹ Медичною практикою визнається діяльність у сфері охорони здоров'я виключно *людини*. Тому не дивно, що зайняття ветеринарною медициною кваліфікується як заборонене сумісництво/суміщення та призводить до відповідальності публічних службовців за ст. 172-4 КУпАП. Цей підхід відповідає класифікації галузей знань, діючому адміністративному та господарському законодавству, але водночас і створює підґрунтя для критичних розсудів-запитань: яка онтологічна відмінність між «лікуванням» тварин і людей? Чим обумовлена різна корупціогенність активності, спрямованої на забезпечення здоров'я названих живих організмів? Чому ветеринарна практика (як заборонена) є більш небезпечною для цілей запобігання корупції, ніж медична практика (як дозволена)?

⁴⁴² Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII.

б) **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)⁴⁴³. Зауважимо, що до офіційного закріплення у 2017 р. поняття викладацької діяльності існувала невизначеність стосовно можливості зарахування інструкторської практики до видів такої діяльності (необхідно було враховувати умови відповідної практики, спосіб її юридичного оформлення, статус закладу, в якому вона здійснювалася, освіту інструктора тощо). Сьогодні відповідне зарахування є цілком допустимим і значно простішим.

8.4.4. 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 або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). Прямих керівників (як і відносин прямого підпорядкування) може бути декілька; той прямий керівник, що є найближчим до публічного службовця, називається *безпосереднім*. Для правильного трактування відносин прямого підпорядкування слід ураховувати, що:

⁴⁴³ 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. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>

- а) пряме підпорядкування має місце за наявності відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника; якщо залежність є, але вона непряма, то антикорупційне обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (наприклад, не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів⁴⁴⁴);
- б) вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням – це перелік можливих форм прямої залежності, що не є вичерпним (наприклад, про пряме підпорядкування може свідчити наявність у керівника правомочності на визначення та перегляд обсягу посадових повноважень);
- в) участь у вирішенні питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням, зазвичай (але не завжди) свідчить про наявність відносин прямого підпорядкування; інколи такі повноваження можуть мати місце і без відносин прямого підпорядкування (так, кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, тобто останні беруть участь у процедурі ухвалення на службу, але не є прямими керівниками для очільників 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 непрямым 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);

⁴⁴⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018. С. 37.

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 нагляд⁴⁴⁵.

Відповідне положення виражено в передбаченій національним законодавством групі **обмежень після припинення публічної служби**, яка включає заборони:

- 1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо публічні службовці упродовж року до дня припинення служби здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Така заборона діє упродовж року з дня припинення публічної служби. Її порушення є підставою для припинення укладеного трудового договору та визнання недійсним вчиненого правочину. Окрім звичайних позивачів, публічно уповноваженим на звернення до суду у відповідному випадку є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Наприкінці 2019 року з'явилося фрагментарне (лише 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»⁴⁴⁶;
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, якщо відповідна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною). Часові межі застосування заборони не передбачені позитивним правом, а тому слід вважати, що вона діє на невизначений строк (постійно). Слід наголосити, що нехтування цією заборonoю не може мати наслідком притягнення до відповідальності за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання

⁴⁴⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003.

⁴⁴⁶ Така юрисдикційна неповнота обумовлює актуальність передбаченого в проекті Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки завдання щодо встановлення адміністративної відповідальності «за порушення обмежень на участь у певних правовідносинах після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (пп. 5 п. 2.3.2.).

інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», оскільки суб'єктами передбаченого нею правопорушення є діючі (а не колишні) публічні функціонери;

- 3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, у якому особа працювала на момент припинення публічної служби. Заборона діє упродовж року з дня припинення службової діяльності. Її забезпечення відбувається через звернення НАЗК до суду з вимогою про визнання договору на представництво недійсним та (за наявності підстав) про визнання недійсними досягнутих під час такого представництва домовленостей (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.

8.4.5. 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 може⁴⁴⁷ вплинути на об'єктивність чи неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

⁴⁴⁷ Слід розрізняти дві можливості: можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів (коли за певних умов ймовірним є входження приватного інтересу до сфери службових повноважень) та можливість впливу приватного інтересу (що вже існує у сфері службових повноважень) на об'єктивність та неупередженість публічного службовця. Лише у другому випадку має місце конфлікт інтересів (потенційний).

При цьому під приватним інтересом розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Реальний конфлікт інтересів має місце, якщо:

- існує суперечність між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями;
- це впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

Отже, перехід від потенційного конфлікту інтересів до реального відбувається тоді, коли наявний у сфері службової діяльності приватний інтерес суперечить службовим чи представницьким повноваженням і це реально впливає (а не просто «може вплинути») на належне здійснення публічних владних функцій.

З огляду на потреби правозастосування, у Листі Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р. «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією»⁴⁴⁸, деталізуються ознаки реального конфлікту інтересів, для ідентифікації якого необхідно встановити одночасну сукупність таких фактів:

- наявність у публічного службовця приватного інтересу, який має бути чітко 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 рішення⁴⁴⁹;

⁴⁴⁸ 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.

⁴⁴⁹ *Наприклад, конфлікт інтересів відсутній у особи, яка здійснює лише попередню підготовку проекту рішення або збирає статистичну чи іншу інформацію, що ляже в основу майбутнього рішення компетентного суб'єкта.*

- 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 корупції⁴⁵⁰. Відносно такого звернення діє **принцип «мовчазного заперечення»** (на противагу відомому в публічному адмініструванні принципу «мовчазної згоди»), адже якщо службовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (або не отримав відповіді), то він має вважати, що конфлікт інтересів існує, та зобов'язаний вжити заходів для врегулювання відповідної ситуації. При отриманні публічним службовцем підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів він звільняється від відповідальності в разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів.

Стосовно конфлікту інтересів у публічних службовців існують **зобов'язання**:

- 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 органу⁴⁵¹;
- 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;

⁴⁵⁰ 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 із тим, що вони фактично не створені, компетентним по розгляду звернень було визначено сам центральний орган).

⁴⁵¹ 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).

– ужити заходів щодо врегулювання⁴⁵² конфлікту інтересів.

Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

- відбувається способом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього);
- пов'язаний із потребою надати керівникові документи, що підтверджують факт позбавлення приватного інтересу (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження)⁴⁵³.

У разі коли із суб'єктивних або об'єктивних причин позбавлення приватного інтересу не відбулося, застосовуються **заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів**, яких існує шість:

- 1) усунення особи від виконання завдання, учинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою владних повноважень (утілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проектів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу⁴⁵⁴);
- 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;

⁴⁵² 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 – шляхом відмови від приватного інтересу, яка цілком справедливо (і більш вірно) визнається як **право** функціонера (ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції»).

⁴⁵³ Це загальний порядок самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Разом із тим для окремих функціонерів (чи їх статусів) зустрічаються спеціальні заходи такого врегулювання: самовідвід члена поліцейської комісії, розкриття суддею учасникам справи інформації про ймовірний конфлікт інтересів (якщо вони на підставі цього не заявили відвід), подання суддею добровільної декларації про приватні інтереси тощо.

⁴⁵⁴ Остання форма застосовується за рішенням колегіального органу в разі, коли неучасть особи, яка має конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

- перших два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер⁴⁵⁵, 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 службовця⁴⁵⁶ 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 (або після відновлення можливості внесення змін до системи депозитарного обліку акцій, якщо стосовно конкретних акцій діяли обмеження);
- *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

⁴⁵⁵ НАЗК у 2017 році 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).

⁴⁵⁶ Відповідна вимога не поширюється на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у раді на постійній основі) та патронатних парламентських службовців. Згадування про останніх в п. 3 ч. 6 ст. 36 (як і в ч. 2 ст. 25) Закону «Про запобігання корупції» є «мертвим» приписом, оскільки такі патронатники в березні 2020 р. взагалі виключені зі сфери дії названого акту вищої юридичної сили.

повідомити про це НАЗК, надавши нотаріально засвідчену копію укладеного договору.

8.4.6. 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 забезпечує публічного службовця від вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Тому цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (ст.ст. 8, 11 Конвенції ООН проти корупції, розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас слід визнати більш широку прикладну сферу впорядкувального впливу етичних вимог, які протистоять 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»⁴⁵⁷; негативні соціальні стереотипи у сприйнятті публічної служби та значна конфліктність професійної честі; неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість суперечностей між постконвенційною моральністю (за Л. Колбергом) та публічним обов'язком; невідповідність соціальної місії публічної служби рівню її престижу тощо.

Загальні вимоги до поведінки публічних службовців встановлюються Законом «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Цей Закон уповноважив Національне агентство з питань державної служби

⁴⁵⁷ Полягає в постійній увазі соціуму до публічних службовці, що часто виявляється у спостереженні за їх поведінкою в позаслужбовий період, супроводжується більш високими критеріями оцінки їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги (зумовленої потребою повсякчасного самоконтролю).

на затвердження загальних правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що було здійснено Наказом від 05 серпня 2016 р.⁴⁵⁸. 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.⁴⁵⁹;
- 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 етики⁴⁶⁰.

Виходячи зі змісту чинних в Україні кодексів професійної етики, можемо виділити групу загальноправових принципів, які зараховані до змісту етики (верховенство права, законність тощо) та власне етичних принципів. До переліку⁴⁶¹ останніх слід відносити принципи:

⁴⁵⁸ Постановою Уряду від 11 лютого 2016 р. було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, які діяли до 23 березня 2017 року. Таким чином, протягом більше семи місяців (05.08.2016 р. – 23.03.2017 р.) в Україні діяло два зводи етичних правил для державних службовців; незважаючи на вищу юридичну силу постанов Кабміну, правозастосовним пріоритетом у цей період володіли етичні правила, прийняті центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, оскільки саме на нього законом покладено відповідну правотворчу функцію. Як відомо, можливим результатом діяльності інституцій вищого рівня вертикалі органів виконавчої влади як прояв їхньої контрольної влади є тільки «негативна нормотворчість», адже «позитивна нормотворчість» може призвести до підміни компетентного суб'єкта (особливо у випадках спеціального уповноваження).

⁴⁵⁹ Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2017. С. 10.

⁴⁶⁰ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179.

⁴⁶¹ 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 ці правила втратили чинність, ними закріплювалася змістовно узгоджена та гармонійна система етичних принципів, зміст більшості із яких відображений у чинних Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; при цьому останні формуються 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

- *служіння державі та суспільству* (чесне служіння і вірність державі, сприяння реалізації прав людини, сприяння у формуванні позитивного іміджу держави);
- *гідна поведінка* (повага до гідності інших осіб, ввічливість та дотримання високої культури спілкування, доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам публічної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця). До змісту цього принципу зараховується і закріплена Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимога не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації⁴⁶²;
- *доброчесність* (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над приватними або корпоративними інтересами, неприпустимість використання державного майна в особистих цілях, недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами, нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих осіб);

поведінки державних службовців переліку принципів зроблено два винятки: а) виключено принцип прозорості та підзвітності, який є більше загальноправовим, ніж етичним; б) виключено принцип лояльності, який єдиний не був відтворений у чинних Загальних правилах. 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).

⁴⁶² 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.

- *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 відповідальності за свої дії).

Закон «Про запобігання корупції» в розділі, присвяченому правилам етичної поведінки, установлює для публічних службовців вимоги щодо дотримання загально визнаних етичних норм поведінки, ввічливості у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38), пріоритету публічного інтересу (ст. 39), політичної нейтральності (ст. 40), неупередженості (ст. 41), компетентності і ефективності (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43) та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44). Ці вимоги охоплюються розкритими вище принципами етичної поведінки. Лише утримання від виконання незаконних рішень чи доручень прямо не названо у змісті якогось із принципів. Проте відповідна вимога не досягає рівня фундаментальної етичної засади публічної служби, будучи швидше одним із прикладних аспектів добросовісності та сумлінності, що виявляється через зобов'язання службовця у 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 те чи інше діяння буде визнане порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків. Наприклад, неетична поведінка державного службовця в позаслужбовий час, що супроводжується нецензурною лексикою, посиленням на важливість своєї посади, застосуванням погроз і приниженням людської гідності, підпадає під ознаки трьох окремих видів дисциплінарних правопорушень (передбачених ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»):

- учинення дії, що шкодить авторитету державної служби;
- порушення правил етичної поведінки службовців;
- порушення Присяги державного службовця⁴⁶³.

Учинення таких проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення – догани, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з державної служби. Адміністративний розсуд щодо кваліфікації діяння за різними 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:

⁴⁶³ Як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, наприклад, у Постанові Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16.

- організаційно-процедурний наслідок у вигляді відводу (наприклад, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);
- урахування дотримання правил етичної поведінки державного службовця під час щорічного оцінювання результатів його діяльності, що впливає на преміювання, планування кар'єри та виявлення потреби у професійному навчанні (ч.ч. 1 і 2 ст. 44 Закону «Про державну службу»).

Слід звернути увагу і на деяку негармонійність правового статусу публічних службовців у контексті етики. Етичними вимогами створюється образ публічного службовця, що є взірцевим представником нашого суспільства, «кращим із кращих» поряд зі звичайним, не завжди етичним, населенням.

Реальність подібного «ідеального» суб'єкта можлива лише за умов:

- адекватності вимог до нього, що не можуть кардинально розходитися із загальним рівнем культури соціуму;
- гармонійності статусу публічного службовця та його елементів, пов'язаних з етикою. Правове буття носія владних повноважень має будуватися, виходячи із засад єдності прав і обов'язків, невіддільності останніх від зважених механізмів правового захисту.

Публічні службовці володіють правами і свободами людини, а тому вправі розраховувати на належну етичну поведінку, ідентично до будь-якої іншої особи. Можливо, навіть більше, адже мова йде про представника публічної влади, що мусить відстоювати загальний інтерес. Проте достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи відсутні. Зокрема фрагментарно утвердженою залишається адміністративна відповідальність за неетичну поведінку приватної особи щодо публічних службовців. Ст. 185-3 КУпАП передбачає стягнення за прояв неповаги до суду; ст. 185-9 – за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов'язану з фізичним опором або образою. Якщо неетична поведінка здійснюється 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 прояв неповаги стосовно всіх публічних службовців (а не лише суддів). Д. Лученко та О. Крестьянінов, вирішуючи питання про характер правомочності судді щодо притягнення до відповідальності за прояв неповаги, наголошують на необхідності говорити не про право, а про прямий обов'язок судді. Науковці також додають, що дуже важливо, щоб у кожному конкретному випадку прояву неповаги до суду винна особа зазнавала негативних наслідків у результаті своєї протиправної поведінки. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків прояву неповаги до суду, що спостерігається на сучасному етапі⁴⁶⁴. 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.

8.4.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців⁴⁶⁵

Основний захід антикорупційного фінансового контролю щодо публічних службовців пов'язаний із поданням ними декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація). Антикорупційний закон передбачає чотири види (типи) декларацій, які подаються в різний термін та охоплюють різні періоди:

1. *Щорічна декларація* за минулий рік, яка охоплює період з 1 січня до 31 грудня включно. Терміни її подання: з 00 годин 00 хвилин 1 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня (тобто до 24 години 00 хвилин 31 березня) року, наступного за звітним. Декларація подається незалежно від тривалості перебування особи у статусі публічного службовця (навіть один або декілька останніх днів звітного року), а також якщо призначення на посаду відбулося до 1 квітня

⁴⁶⁴ Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності : науково-практичний посібник. Х. : Юрайт, 2015. С. 12.

⁴⁶⁵ Обумовлено найменуванням Розділу 7 Закону «Про запобігання корупції» – «Фінансовий контроль». Водночас, науковці відзначають відсутність кореляції між терміном «фінансовий контроль» (яким в адміністративистиці позначається сукупність заходів щодо перевірки/забезпечення законності відносин по формуванню, розподілу та використанню **публічних грошових фондів**) та змістом відповідного розділу (який охоплює декларування та інші заходи контролю/обліку майнового стану службовців, спрощено – їх **приватні фінанси**). Не виключено, що в нормативні та доктринальні тексти з часом буде введена більш доречна категорія (наприклад, «антикорупційний контроль фінансів»).

наступного за звітним року. Виходячи із роз'яснень НАЗК⁴⁶⁶, у випадку призначення особи на посаду з 1 січня до 1 квітня 2021 року, вона має обов'язок подати щорічну декларацію за 2020 рік – не дивлячись на те, що особа не мала статусу службовця у 2020 році і що за цей рік нею вже подавалась декларація «кандидата».

2. *Декларація у зв'язку з припиненням*⁴⁶⁷ *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 служби⁴⁶⁸ (суб'єктом декларування фактично є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Проте у випадку призначення особи на іншу посаду публічної служби протягом відмічених 20-и робочих днів, подавати декларацію перед звільненням не потрібно.

3. *Декларація після звільнення*, що охоплює період з 1 січня до 31 грудня року, в якому було припинено службу (суб'єктом подання теж є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Термін подання такої декларації – до 1 квітня року, наступного за роком припинення службової діяльності.

4. *Декларація особи, що претендує на зайняття посади публічної служби* (декларантом виступає особа, яка не має статусу публічного службовця, але планує його набути), за минулий рік. Подається до моменту призначення або обрання на відповідну посаду; водночас, депутати Верховної Ради АРК і місцевих рад, сільські, селищні та міські голови, здійснюють відповідне декларування впродовж п'ятнадцяти календарних днів з дня набуття повноважень (фактично, вже володіючи статусом публічного службовця).

Упродовж семи днів після своєчасного подання будь-якої з декларацій особа має право подати виправлену декларацію (не більше трьох разів).

⁴⁶⁶ Див.: п. 1 Роз'яснення НАЗК від 03.02.2021 № 1 «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані)».

⁴⁶⁷ «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. Подібний підхід не є безспірним.

⁴⁶⁸ 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.

Від обов'язку декларування звільняються військовослужбовці⁴⁶⁹, якщо вони не проходять військову службу у військових комісаріатах і не займають інших посад публічної служби. Якщо ж особа все-таки зобов'язана подати декларацію, але не може зробити цього до 1 квітня у зв'язку з виконанням завдання в інтересах оборони під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях, для неї передбачено особливий строк декларування – упродовж 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження служби чи дня її закінчення.

Декларація подається за умов особистого заповнення особою відповідної форми на офіційному сайті НАЗК через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування в системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД); входження до реєстру відбувається з 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 контролю⁴⁷⁰:

- 1) *щодо своєчасності подання* (до цього контролю залучаються органи, де працюють суб'єкти декларування, на яких покладено обов'язок упродовж 10 робочих днів після завершення строку подання щорічної декларації перевірити, чи всі їх службовці подали декларації та повідомити упродовж 3 робочих днів НАЗК про виявлені порушення);
- 2) *щодо правильності та повноти заповнення* (здійснюється автоматично засобами ЄДРД під час декларування);

⁴⁶⁹ 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.

⁴⁷⁰ Положення Закону «Про запобігання корупції» щодо здійснення контролю/перевірки декларацій (ст.ст. 48 – 51) хоча й були визнані неконституційними (Рішення КСУ від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020), але відновлені змінами від 15 грудня 2020 р. (тепер це ст.ст. 51-1 – 51-4 антикорупційного акту вищої юридичної сили).

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 (наприкінці 2019 року НАЗК отримало автоматичний доступ до 16-ти необхідних реєстрів та баз даних задля забезпечення дієвості цього виду контролю). Технічні умови логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування⁴⁷¹ передбачають базовий перелік із 93-х показників, які володіють різними ваговими коефіцієнтами та сукупно детермінують рейтинг ризику декларації. Серед найбільш значимих показників ризику: наявність готівкових коштів у сукупному розмірі понад 30 млн грн, наявність грошових активів у сукупному розмірі понад 200 млн грн, отримання подарунка вартістю 1 млн грн і більше, отримання виграшу/призу вартістю 500 тис. грн і більше, наявність корпоративних прав у юридичній особі з іноземною реєстрацією головного офісу тощо.

Деякі декларації⁴⁷² 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 збагачення⁴⁷³ чи необґрунтованих активів⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Про затвердження Технічних умов логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ НАЗК від 01.09.2020 № 381/20.

⁴⁷² Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації: а) осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (їх перелік зазначений у примітці до ст. 51-3 Закону «Про запобігання корупції»); б) осіб, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків (їх перелік затверджений Рішенням НАЗК від 17.06.2016 № 2); в) щодо яких 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 (обрано позначку «член сім'ї не надав інформацію»).

⁴⁷³ 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.

⁴⁷⁴ «Необґрунтованими» відповідно до ч. 2 ст. 290 ЦПК України є активи публічного службовця, різниця між вартістю яких і законними доходами особи у 500 чи більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Такі активи стягуються в дохід держави за позовом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

НАЗК⁴⁷⁵ проводить таку перевірку на підставі інформації про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел. Здійснюватися захід може у період проходження декларантом публічної служби, а також протягом 3-х років після її припинення.

Окрім основного заходу антикорупційного фінансового контролю (декларування), існує **два додаткових**:

- 1) повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента суб'єктом декларування або членом його сім'ї, що подається до НАЗК у письмовій формі (поштою чи електронними засобами ЄДРД) упродовж 10 днів із моменту відкриття рахунку;
- 2) повідомлення про суттєві зміни в майновому стані⁴⁷⁶ суб'єкта декларування, що подається упродовж 10 днів до НАЗК лише шляхом заповнення в ЄДРД електронної форми. З 1 січня 2020 року цей вид антикорупційного фінансового контролю зазнав двох суттєвих оновлень: а) під «зміною» у майновому стані розуміється не лише отримання доходу чи придбання майна (як раніше), *але й здійснення видатку* (наприклад, дарування) на суттєву суму; б) тепер подавати відповідне повідомлення зобов'язані лише службовці які або займають *відповідальне та особливо відповідальне становище*, або займають посади, пов'язані з *високим рівнем корупційних ризиків*.

Ст. 172-6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації, неповідомлення чи 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 – 500⁴⁷⁷ прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року).

⁴⁷⁵ Задля забезпечення об'єктивності перевіряючого й виключення протиправних впливів відповідні обов'язки розподіляються між уповноваженими особами агентства автоматизовано.

⁴⁷⁶ Зміна майнового стану вважається суттєвою, якщо її розмір перевищує 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

⁴⁷⁷ Якщо задекларовані відомості відрізняються від достовірних на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то настає кримінальна відповідальність (ст. 366-2 КК України), а якщо на суму, меншу за 100 прожиткових мінімумів, то може бути задіяна лише дисциплінарна відповідальність.

Несвоєчасне подання декларації створює склад адміністративного проступку лише *за відсутності поважних причин* такого неподання. «Поважні причини» – оціночне поняття, зміст якого не деталізується в КУпАП та законодавстві про запобігання корупції. Як справедливо зазначив ЄСПЛ у п. 48 Рішення за справою «Устименко проти України»: «сама концепція «поважних причин» ... не є чіткою». Проте ця нечіткість цілком природна, адже законодавець (з огляду на різноманітність та динамічність суспільного життя) не в змозі передбачити повний перелік значимих для правозастосування дій і подій (ні в конкретний момент часу, ні, тим більше – у перспективі). Абсолютна визначеність хоча й виключає загрози, властиві надмірній дискреції, водночас позбавляє можливості належно індивідуалізувати відповідальність, обумовлюючи невідповідність владних повноважень завданням юрисдикційного провадження. Отже, оціночне поняття «поважні причини» слід вважати таким, що віддане законодавцем на розсуд правозастосовного органу (суду) і має трактуватися останнім, виходячи з обставин розглядуваної справи. Відповідною причиною може бути визнано неспроможність особи подати вчасно декларацію у зв'язку з хворобою, перебуванням на лікуванні, 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 декларацію⁴⁷⁸.

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?

⁴⁷⁸ Практика містить випадки, коли аналогічна обставина в одній справі визнається поважною причиною пропуску строку подання декларації, а в іншій – ні. Однак подібна розрізненість правозастосування сама по собі не свідчить про дефектність реалізації правового припису, якщо під час розгляду справ було чітко встановлено, що ідентична обставина в одній ситуації унеможливила виконання обов'язку, а в іншій – ні.

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?
7. Які посади відносяться чинним законодавством до державних політичних посад?
8. Чому альтернативна (невійськова) служба не може бути віднесена до публічної служби?
9. Які ознаки є характерними для патронатної служби?
10. Назвіть три приклади спеціалізованої публічної служби.
11. Приведіть декілька прикладів публічної служби, доступ до якої відбувається в порядку позаконкурсного призначення.
12. Чому служба в органах місцевого самоврядування вважається комплексним та якісно неоднорідним видом публічної служби?
13. Яка категорія змістовно є більш широкою: «службовець органів місцевого самоврядування» чи «посадова особа органів місцевого самоврядування»?
14. Визначте види посад в органах місцевого самоврядування. Від чого залежить їх класифікація?
15. Визначте складові правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування.
16. Які способи заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування передбачено законодавством?
17. Визначте поняття та склад дисциплінарного проступку посадової особи органу місцевого самоврядування.
18. Чи передбачений законодавством граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування?
19. Які види відпусток передбачені нормами законодавства для посадових осіб органів місцевого самоврядування?
20. Визначте підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, котрі закріплені в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування».
21. Які види юридичної відповідальності можуть бути застосовані до службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування?
22. Як розрізняються службові повноваження, службове становище та пов'язані з ними можливості?
23. Які критерії допустимості отримання публічним службовцем подарунка від особи, що не є близькою?
24. Чи може публічний службовець займатися медичною практикою на засадах підприємницької діяльності?
25. На кого не поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб?

26. Розмежуйте ознаки потенційного та реального конфлікту інтересів.
27. Як співвідноситься службова етика та службовий етикет?
28. Які типи декларацій та в які терміни подаються публічними службовцями?

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. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / Біла-Тіунова Л.Р. О. : Фенікс, 2011. 540 с.
3. Бородін Є., Онасенко І. Реалізація права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування : вітчизняний та зарубіжний досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 167–175. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/24.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/24.pdf) (дата звернення: 05.02.2021 р.)
4. 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
5. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.
6. 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>
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. 994_036 / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.).
8. Кирій С.Л. Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби. *Державне будівництво*. 2018. № 2. URL: http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_2.pdf
9. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. 688 с.
10. Корнута Л.М. Інновації в публічному управлінні : зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Наукові перспективи*. 2021. № 1 (7). С. 155–163.
11. Корнута Л.М., Панова Н.С., Маслова Я.І. Зарубіжний досвід публічного управління : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання). Одеса, 2019. 74 с.

12. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С.М. Серьогін та ін. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.
13. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : 2017. 110 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/202/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%...> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
14. Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Х. : Юрайт, 2015. 96 с.
15. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/199400191.pdf> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
16. Муніципальне право України. URL: https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_sluzhbi_organah_mistsevogo_samovryaduvannya (дата звернення: 05.02.2021 р.)
17. 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.
18. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
19. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О.А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. І., Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
20. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / Андрейко Ю.О. та ін.; Національна академія внутрішніх справ. К. : Юрінком Інтер, 2020. 348 с. URL: https://www.nai.au.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zahodi/zbirnuki/2020/nauk_kom1.pdf
21. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. Ред. Т.О. Коломєєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с.
22. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
23. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К. : Дакор, 2018. 494 с.
24. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Т. : АСТОН, 2007. 400 с.
25. Федченко Л. Служба в ОМС : ухвалення та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с. URL:

- <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file...> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
26. Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіініціативи. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162.
27. 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/>
28. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.
29. Open and competitive recruitment in the Polish civil service as an aspect of respect and protection of human rights : UN report on the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/POLAND.pdf> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

РОЗДІЛ 9 АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНЕ ПРАВО⁴⁷⁹

9.1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності⁴⁸⁰

9.1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні усі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо⁴⁸¹.

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «адміністративна відповідальність». Так, професор 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 нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень⁴⁸². Професор Т. Коломоєць форму-

⁴⁷⁹ За загальною редакцією Оксани Кузьменко.

⁴⁸⁰ Авторки: Оксана Кузьменко, Вікторія Чорна.

⁴⁸¹ Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

⁴⁸² 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.

лює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків⁴⁸³), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, мають відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку⁴⁸⁴.

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано В. Колпаковим: **адміністративна відповідальність** – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником⁴⁸⁵.

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

- *фактичні* (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення));
- *юридичні* (наявність в діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
- *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП): 1) *стан крайньої необхідності* (ст. 18 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожує державному або

⁴⁸³ Звертаємо увагу! В розділі вживається академічна категорія «адміністративні проступки», проте в чинному *Кодексі України про адміністративні правопорушення* (1984 р.) вжито «адміністративні правопорушення». Останнє не відповідає теорії права, адже під «правопорушенням» розуміється неправомірне (протиправне) суспільно небезпечне винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, за вчинення якого особа може бути притягнута до юридичної відповідальності. Правопорушення (delictum) за рівнем суспільної небезпеки поділяються на кримінальні правопорушення (кримінальні проступки і злочини) та адміністративні проступки. При розробці сучасного кодифікованого акту, який має регулювати засади, підстави та провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб суб'єкти законодавчої ініціативи вживають правильну назву «проект *Кодекс України про адміністративні проступки*».

⁴⁸⁴ Коломоець Т. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. С. 10.

⁴⁸⁵ Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07. Київ : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

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) – це 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 тому, хто посягає, 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) – це 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 стану⁴⁸⁶.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено випадки можливого звільнення від адміністративної відповідальності: 1) коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП); 2) коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП); 3) коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП)⁴⁸⁷.

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), 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;

⁴⁸⁶ . Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

⁴⁸⁷ . Там само.

- 3) є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є 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 виступають 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. 24¹ КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

9.1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності⁴⁸⁸

Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність у той самий час відрізняється від інших видів юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежується від кримінальної за такими ознаками:

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, закони України «Про громадські об'єднання», «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочинів, склад яких визначається виключно нормами 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 і 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);
- притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування щодо неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад, щодо вільного виїзду 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

⁴⁸⁸ Автори: Сергій, Петков, Вікторія Чорна.

(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 тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності⁴⁸⁹.

Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи й запобігання вчиненню правопорушень у подальшому нею та іншими особами, цивільної – насамперед відшкодування шкоди;
- адміністративна відповідальність – особливий вид відповідальності за вчинення деліктів, а цивільна – у позаделіктних відносинах;
- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а також судів, у той час як 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 та цивільним;
- адміністративна відповідальність настає переважно в позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правова не може бути без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності

⁴⁸⁹ Слід звернути увагу! З 2020 р. до Кримінального кодексу України введено поняття кримінального проступку (ст. 12 ККУ). Кримінальним проступком є передбачене Кримінальним кодексом України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі.

на відміну від адміністративної – до 3 років, вони можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної:

- головною відмінною ознакою 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;
- дисциплінарна відповідальність прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного 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); статuti 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. Тим самим 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 проступку⁴⁹⁰.

- адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й 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'язків⁴⁹¹.

9.1.3. Принципи адміністративної відповідальності⁴⁹²

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності⁴⁹³.

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні. *Принцип законності* як похідний від принципу верховенства права полягає, по-перше, в тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом, по-друге, притягати до адміністративної

⁴⁹⁰ Так само дисциплінарний проступок у військовій сфері може вчинити тільки спеціальний суб'єкт – військовослужбовець. Водночас з доповненням КУпАП главою 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» (згідно із Законом № 158-VIII від 05.02.2015) законодавець змінив саму суть статті 15 КУпАП про відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень.

⁴⁹¹ Слід звернути увагу на те, що відповідно до частини 3 статті 131 Конституції України Вища рада правосуддя, розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора.

⁴⁹² Авторки: **Оксана Кузьменко, Вікторія Чорна.**

⁴⁹³ 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.

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 припускається. Правозастосовні органи мають установити сам факт вчинення адміністративного проступку, а також установити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності впродовж 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 при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались усі обставини вчиненого правопорушення й особа порушника.

9.1.4. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі

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 із 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 такими категоріями: пішоходи і водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоциклісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи, які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від 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 причепа.

Серед різних порушень водіями правил дорожнього руху найбільш поширеними є порушення правил експлуатації транспортних засобів; перевищення швидкості руху, невиконання сигналів регулювання, порушення правил обгону та правил перевезення людей; невиконання водіями вимог про зупинку, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди; перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів; порушення правил проїзду залізничних переїздів; керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам у невідкладних випадках: для доставки до найближчого лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідування правопорушників, доставкою 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);
- 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;
- при розгляді справи не застосовують положення ст.ст. 33, 34, 35 КУпАП (обставини, що обтяжують/пом'якшують відповідальність);
- термін розгляду всіх справ – загальний (15 діб) від дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи;
- переважним суб'єктом правопорушення є водій (спеціальний суб'єкт);
- можуть бути зафіксовані 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 і такий транспортний засіб відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), у випадках, якщо впродовж 20 календарних днів від 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 Кодексу України про адміністративні правопорушення. При здійсненні фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих із 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.

9.1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб довгий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні

нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло виникнення постійних дискусій та невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Д. Лук'янець досліджуючи питання адміністративної відповідальності, відзначає, що в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, 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, що призвели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб;
- 2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб (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.

Характерними рисами адміністративної відповідальності юридичних осіб є такі: деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації; деліктоздатність втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована у встановленому 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 уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, що застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи: 1) заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум; 2) заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності; 3) 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

є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, - юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером вчиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом (положенням) завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок учинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла як особисто або як представник юридичної особи та яка займає керівну посаду в цій юридичній особі, з використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень приймати 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 у вчиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і при оскарженні ухваленого в ній рішення.

9.1.6. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності

Як нами було зазначено вище, однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що склади адміністративних правопорушень визнані не лише в **Кодексі України про адміністративні правопорушення**, але й в інших законодавчих актах. Наведемо перелік основних із них.

Інші закони України, в яких розкрито особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в окремих сферах суспільного життя, зокрема:

Розділ XVIII «Порушення митних правил та відповідальність за них» та розділ XIX «Провадження у справах про порушення митних правил» Митного кодексу України;

Розділ IX «Відповідальність за порушення цього Закону, законодавства про харчові продукти та корми» Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин».

Міжнародні правові акти:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

2. Конвенція про дорожні знаки та сигнали: від 08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_902.

08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_041.

Закони України:

1. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 17. Ст. 99.

2. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 3-4. Ст. 27.

3. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр>.

4. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>.

5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Підзаконні нормативно-правові акти:

1. Про Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>.

2. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>.

3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>.

4. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Наказ МВС України та Держ. департаменту з питань виконання покарань від 04.11.2003 № 1303/203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04>.

5. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>⁴⁹⁴.

9.2. Адміністративне правопорушення

9.2.1. 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,

⁴⁹⁴ Професор С. Петков наголошує на потребі декодифікації Кодексу України про адміністративні правопорушення і створенні на його основі нормативного акта, який би визначав загальні правила діяльності органів державної влади під час виявлення протиправних дій, і нормативного акта, який регулюватиме правила публічного порядку, а також проведення трансферу норм щодо відповідальності за вчинення проступків у базові кодекси (що вже відбулось стосовно митних і податкових проступків).

за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність. 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 відповідальність⁴⁹⁵.

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).

9.2.2. 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, дрібне хуліганство (ст. 173); знищення межових знаків (ст. 56); незаконний посів снотворного маку (ст. 106-2); пошкодження зелених насаджень (ст. 153). *Бездіяльність* – це 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, за правило, встановлюється через опис, який сам по собі вже є доказом шкідливості відповідного діяння;
- *протиправність* (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені тим чи іншим нормативним

⁴⁹⁵ Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. С. 15.

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. *Наприклад*, поширювання неправдивих чуток є порушенням норм ст. 173-1; стрільба з вогнепальної зброї в населених пунктах – порушенням 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 у 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 тягнуть за собою адміністративних стягнень;
- *об'єкт посягання*, який визначено як діяння, що посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління.

9.2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення⁴⁹⁶

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 (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на

⁴⁹⁶ Автори: Сергій, Петков, Вікторія Чорна.

встановлений порядок управління, за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП).

Кримінальним правопорушенням (злочин і кримінальний проступок) є передбачене Кримінальним кодексом України (ст. 11 ККУ) 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 й не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі⁴⁹⁷.

Уведення складу правопорушення або до Кодексу України про адміністративні правопорушення, або до Кримінального кодексу. Злочин і кримінальний проступок – це діяння, яке передбачене кримінальним законом. Адміністративне правопорушення (проступок) – діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину і кримінального проступку може бути встановлений лише законом, склад адміністративних правопорушень (проступків) – як законами, так і підзаконними актами. Відповідно до ст. 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів установлено різні за юридичною природою, характером втрат, які зазнає правопорушник, важкості наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачено адміністративні стягнення. Ст. 24 КпАП до них відносить: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні

⁴⁹⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

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 правопорушень (злочинів і кримінальних проступків) передбачено покарання, до яких зокрема відносять: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання правопорушника і попередження правопорушень. Тому заборонні норми КпАП сформульовані таким чином, що стягнення накладається за вчинення правопорушення, а не на винну особа, до якої застосовується покарання. Згідно з ККУ покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення 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.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає певне покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КУпАП надає понад 30 суб'єктам (статті 218–244-21).

Адміністративні й кримінальні правопорушення розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

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 вигляді 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 вигляді штрафу та позбавлення волі, визначається, виходячи зі строку покарання у вигляді 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. Відповідно до розділу XIV-1 КК України встановлено заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб.

9.3. Юридичний склад адміністративного правопорушення⁴⁹⁸

9.3.1. 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.

⁴⁹⁸ Авторки: Оксана Кузьменко, Вікторія Чорна.

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).

9.3.2. 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 всіх видів адміністративних правопорушень;
- *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт;
- *видовий об'єкт* – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони є відокремленою й 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 чи декілька 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* – дія 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, мусить учинити позитивні дії, але вона з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 211-1 КУпАП).

Відповідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;

- *шкідливі (суспільно-небезпечні) наслідки діяння*;
- *причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками, що настали*;
- *час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення*.

Протиправне діяння може характеризуватись як *просте* та *складне*.

Просте діяння становить собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, відправлення без дозволу

митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо).

Складне 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 неперервно через невиконання (порушення) обов'язків (це, наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП);
- *продовжуваних правопорушень*, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не неперервно, 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 неуккомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, із порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень за районом та умовами 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 у військовий комісаріат (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), ухвалення 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 індивідуальний суб'єкт, 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 справедливого правового оцінювання їх неправомірних дій. До них належать: ознаки трудової та службової діяльності: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники Національної поліції; ознаки протиправної поведінки в минулому: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом; хворі на наркоманію; ознаки перебування на спеціальному обліку у військкоматі: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка перебуває на військових зборах.

Поряд із загальними та спеціальними ознаками в Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладена значна кількість ознак, що характеризують суб'єкта правопорушення, але до складу адміністративного правопорушення не входять.

Це причетність особи на військовій службі (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);
- ціла 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 умисел** (*dolus directus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; **непрямий умисел** (*dolus indirectus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх учинити (у навмисності протиправного поведження). Лише в деяких статтях КУпАП (46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою», 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті», 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації», 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», 211 «Умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрата їх з необережності») умисел прямо зазначається як ознака складу проступку.

Правопорушення визнається вчиненим із **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 повинна 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 відображає 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 воно містить всі ознаки його складу, 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.

9.3.3. 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 та службові (посадові); 4) структури – на однозначні й альтернативні; 5) особливості конструкції – на описові і бланкетні (відсильні).

1. Основні і кваліфікаційні склади. Основні – такі, що мають місце в кожному випадку вчинення проступку, і 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 є *кваліфікаційними*.

2. 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), ухвалення паспорта в заставу (ст. 201).

3. 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 правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

4. Однозначні й альтернативні склади. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. *Однозначні* склади описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160). *Альтернативні* склади описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КУпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за додержання цих правил.

5. 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).

9.4. Заходи адміністративної відповідальності

9.4.1. Поняття адміністративного стягнення

Адміністративне стягнення - це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення, а саме – адміністративне стягнення є мірою відповідальності 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.

9.4.2. 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); оплатне

вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28 КУпАП); конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); виправні роботи (ст. 31 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 статтею 25 КУпАП (Основні і додаткові адміністративні стягнення), оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в частині першій статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

- можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям учинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);
- можуть застосовуватися лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень, зазначених в ч. 1 ст. 24 КУпАП).

За характером впливу на особу адміністративні стягнення поділяються на:

- особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);
- майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);

- особисто-майнові (позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

- застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину, 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 порушника⁴⁹⁹.

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 неоподаткованого 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.

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

⁴⁹⁹ Гончарук С. Т. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 6 (56). С. 35-45.

з використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні у особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з переданням одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат із 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 й 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 певному громадянину, 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 виявлено у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог 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 признається судом за адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією. Цей вид стягнень застосовується до осіб-суб'єктів корупційних правопорушень, зазначених у п.1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»⁵⁰⁰ на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Громадські роботи (ст. 30¹ КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи признаються 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 признаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років (ч. 3 ст. 30¹), а також не признаються щодо військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів поліції та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15).

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців із 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 неієздатних осіб, пенсіонерів, інвалідів, вагітних жінок, осіб, які не мають постійного місця роботи, а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів,

⁵⁰⁰ «Про запобігання корупції» Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 49 ст. 2026.

до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції й Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15).

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).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні 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 виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він устанавлюється 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 великих 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. 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 та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185 КУпАП); прояв неповаги до суду (ст. 185³ КУпАП) тощо⁵⁰¹.

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 та Державної служби спеціального зв'язку й захисту інформації України (ч. 1 ст. 15).

Застосування адміністративного арешту не тягне судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу.

Арешт з утриманням на гауптвахті (стаття 32-1) застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень (глава 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення») на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

9.4.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень

Заходи впливу, які 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.

⁵⁰¹ Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2012. С. 216.

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 він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покаявся в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – більш суворий захід виховного впливу, що полягає в усному оголошенні органом публічної адміністрації офіційного, від імені держави, осуду неповнолітнього правопорушника та його поведінки, що виявилось в учиненні адміністративного правопорушення, яке не становить великої 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.

Передача неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-1¹ КУпАП) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передача неповнолітнього під нагляд окремим громадянам на їх прохання (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП)⁵⁰² полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього і контролю за його поведінкою.

Передача 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

⁵⁰² Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру: постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002 р. № 6.

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.

Неприпустимо передавати 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 нього⁵⁰³.

9.4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Особу порушника характеризують 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, навчанню тощо. Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою й основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують

⁵⁰³ Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх : монографія. Київ : КНУВС, 2009. 143 с.

або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в статтях 34, 35 КУпАП. Так, до *обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення*, належать: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; вчинення правопорушення неповнолітнім; вчинення 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; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; втягнення неповнолітнього в правопорушення; вчинення правопорушення групою осіб; вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; вчинення 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 пізніше як через два місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через два місяці від 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 пізніше як через три місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені в частині третій статті 38 КУпАП.

Накладення адміністративного стягнення тягне для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне, упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжувальною обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікаційну обставину. У зв'язку з цим у ст.39 КУпАП встановлено строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

9.5. Провадження у справі про адміністративні правопорушення

9.5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративні провадження здійснюються відповідно до певних стадій із 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.

Таке провадження має відповідні особливості:

- виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів;
- йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які ухвалюються в ході провадження;
- застосування під час 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, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими: 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба – невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення. 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 провадження 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.

9.5.2. Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП *доказами у 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 притягається 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 відображається 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 – це 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 правопорушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей тощо. У протоколах відображають і закріплюють процесуальні дії. Кожен із них є джерелом доказів.

До *третьої групи* особистих доказів належать інші документи, які додають 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).

9.5.3. 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 і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Права особи, яку притягують до адміністративної відповідальності визначені в ст. 268 КУпАП, 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 своїх службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби дипломатичного та консульського корпусу також мають імунітет від обшуку, арешту.

У разі порушення правил дорожнього руху особою, яка має імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу, та акредитаційної картки, що підтверджує статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертають власникові. Заборонено здійснювати щодо зазначеної особи будь-які заходи затримання чи інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у стані сп'яніння, їй пропонують припинити керування. Огляд на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я проводять за її згоди. У цьому разі поліцейський інформує чергового відповідного підрозділу патрульної поліції. У таких випадках рекомендовано запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спробах продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, 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 має з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі та відповісти на запитання.

З метою захисту прав особи, яку притягують до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми чи 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 кожен 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. 185³ КУпАП (за злісне ухилення від явки в суд) і ч. 2 ст. 185⁴ 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, всебічному, 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 понять.

Практика провадження в справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понять у справах про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем правовий статус зазначених учасників провадження чітко не визначено.

9.5.4. 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), та складається з чотирьох стадій.

Порушення справи та адміністративне розслідування є початковою стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення, воно становить 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 необхідна 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 про адміністративне правопорушення**. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це швидше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться необхідні процесуальні дії – опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди і т. ін.

Протокол про адміністративне правопорушення в разі його оформлення складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 КУпАП (у випадках учинення правопорушень, перелічених у частині третій статті 238 КУпАП), частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185-3, статтею 197 КУпАП (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження),

статтею 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також статтями 202–203-1, 204-2, 204-4 КУпАП (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду), якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про певне правопорушення закріплено в ст. 255 КУпАП.

Розгляд та ухвалення рішення у справі - основна стадія провадження в справах, коли вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника було застосовано справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП включає три етапи – підготовку справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома.

Із 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 необхідно вирішити під час підготовки: 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 відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає цю справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, у якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який мусить з'ясувати, чи було вчинено таке правопорушення, чи винна певна 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, в якому зазначаються дата і місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. У протоколі зазначаються також документи й речові докази, досліджені при розгляді справи, відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписується головою засідання органу і 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 й перекладача.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкоми селищних та сільських рад ухвалюють її 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 й секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, встановлює її винність або, навпаки, невинність, визначає захід адміністративного впливу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови упродовж трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк

вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Оскарження ухваленого 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 скажчик. При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скажчика, – до місцевого загального адміністративного суду.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, упродовж трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано упродовж десяти днів з дня винесення постанови, а щодо постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – упродовж десяти днів від дня набрання постановою законної сили. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Орган (посадова особа) під час розгляду 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 й надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову й закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

Виконання постанов у справі про адміністративні проступки є заключною стадією провадження. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, 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.

9.5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення⁵⁰⁴

Характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є такі:

- 1) їх застосовують із метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення

⁵⁰⁴ Автор: Степан Гончарук.

- 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) несамотійні, 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.

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України. Окремі заходи адміністративного припинення, безпосередньо виконуючи функцію припинення певних протиправних дій, водночас служать і засобами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (деякі автори називають їх заходами *процесуального забезпечення*). Застосування цих заходів досить чітко урегульовано відповідними нормативно-правовими актами, зокрема главою 20 КУпАП.

До них віднесено такі *заходи*:

- доставляння порушника (ст. 259 КУпАП);
- адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП);
- особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП);
- вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП);
- тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265-1 КУпАП);
- тимчасове затримання транспортних засобів працівниками поліції (ст. 265-2 КУпАП);
- тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування (ст. 265-4 КУпАП);

- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд їх на стан алкогольного чи наркотичного сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266 КУпАП).

У статті 260 КУпАП визначено, що здійснення цих заходів допускається у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов в справах про адміністративні правопорушення. Коротко розглянемо ці заходи.

Доставляння порушника може бути здійснено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку поліцейським, посадовою особою Військової служби правопорядку у ЗСУ, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів СБУ її співробітником – з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, а також для встановлення особи порушника, якщо це неможливо зробити на місці вчинення правопорушення.

Доставляння порушника має бути проведене *в можливо короткий строк*. Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку чи в приміщенні виконкому сільської ради *не може тривати більш як одну годину*, якщо не встановлено інше.

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, полягає в короткочасному обмеженні особистої свободи порушника. Воно може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України, а саме: органами внутрішніх справ, прикордонної служби,

посадовими особами воєнізованої охорони, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органами СБУ, посадовими особами органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, посадовими особами органів міграції.

Адміністративне затримання може тривати *не більш як три години*. У виняткових випадках, у зв'язку з особливою потребою, законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання, коли особисте адміністративне затримання може мати *і більш тривалі строки*. Так, осіб, які порушили прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон України, іноземців та осіб без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну або транзитного проїзду через територію України, у необхідних випадках для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення та складення протоколу може бути затримано *до трьох діб*. Осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів, для з'ясування всіх обставин справи може бути затримано *до трьох діб* із повідомленням про це письмово прокурора.

Строк адміністративного затримання обчислюється з *моменту доставляння порушника* для складення протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння, – *із часу її витверезення*. Про адміністративне затримання особи складається відповідний *протокол*. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, *негайно повідомляються її родичі*, а на її прохання – також власник відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган.

Особистий огляд і огляд речей може провадитись уповноваженими на те посадовими особами СБУ, органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ і органів прикордонної служби, міграційних органів, природоохоронних органів, державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, а у випадках, прямо передбачених законами України, – також і інших органів.

Особистий огляд може провадитись уповноваженою на те особою *однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі*.

При вчиненні порушень законодавства про охорону й використання тваринного світу уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, працівники поліції та Державної прикордонної служби можуть провадити в установленому порядку *огляд транспортних засобів*.

Огляд речей, ручної поклажі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понять під час відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей *складається протокол або про це робиться відповідний запис* у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

Вилучення речей і документів – провадиться уповноваженими на те посадовими особами органів фінансового контролю, виконавчих органів у сфері захисту прав споживачів та органів, правомочних здійснювати адміністративне затримання та особистий огляд і огляд речей. Вилученими можуть бути *лише речі й документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення*, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей. Вилучені речі й документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку *конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують*. Вилучені в особи державні нагороди після розгляду справи підлягають поверненню законному володільцеві. Вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню поліцейськими.

Про вилучення речей і документів *складається протокол або робиться відповідний запис* у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання.

При вчиненні адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушеннями правил придбання, використання, зберігання вогнепальної, газової, холодної та пневматичної зброї, електрошокових пристроїв та інших спеціальних засобів самооборони працівник

поліції, а в окремих випадках – і посадова особа прикордонної служби – має право їх вилучити.

Тимчасове вилучення посвідчення водія може застосовуватися уповноваженими на те поліцейськими в разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами. Посвідчення водія вилучається до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але *не більше ніж на три місяці* з моменту такого вилучення. На цей час водієві видається *тимчасовий дозвіл на право керування* транспортними засобами. Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення. Після закінчення тримісячного строку тимчасового вилучення посвідчення, у випадках, якщо судом не ухвалено рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Таке звернення особи є обов'язковим для його виконання незалежно від стадії вирішення справи. За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата.

Тимчасове затримання транспортних засобів працівниками поліції здійснюється за допомогою блокування транспортного засобу або доставляння його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, зокрема за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора. Таке затримання провадиться в разі вчинення водієм порушення правил експлуатації транспортних засобів, керування транспортними засобами у стані сп'яніння або без відповідних документів, правил перевезення небезпечних вантажів або в разі незаконного перевезення територією України іноземців та осіб без громадянства, а також в інших передбачених законом. Про тимчасове затримання робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення. Транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але *не більше трьох днів* із моменту такого затримання. Після закінчення цього строку особа має право звернутися за отриманням тимчасово затриманого транспортного засобу. Таке звернення особи є обов'язковим

для його виконання. За подання такого звернення та повернення особі транспортного засобу *плата не стягується*.

Тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування здійснюється шляхом доставляння для зберігання на спецмайданчик чи стоянку за допомогою спецавтомобіля-евакуатора і дозволяється виключно у встановлених ст. 265-4 КУпАП випадках. При такому затриманні місце розташування транспортного засобу має бути обов'язково зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису). Інспектори з паркування зобов'язані невідкладно інформувати про таке затримання транспортного засобу відповідні підрозділи поліції, розміщувати цю формацію на офіційному вебсайті та ін. Після сплати штрафу за вчинене правопорушення та оплати вартості послуг за транспортування і зберігання транспортний засіб невідкладно повертається особі за її зверненням.

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 провадиться щодо осіб, які керують вказаними транспортними засобами і щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів. Ці особи підлягають відстороненню їх від керування транспортними засобами та оглядові на стан сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів. Такий *огляд провадиться з використанням спеціальних технічних засобів поліцейським у присутності двох свідків*. У разі незгоди водія (судноводія) на проведення огляду в такому порядку або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться у спеціально визначених для цього закладах охорони здоров'я. Медичний огляд та складення висновку за його результатами провадиться *в присутності поліцейського не пізніше двох годин* з моменту встановлення підстав для його здійснення. Кожний випадок такого огляду в закладі охорони здоров'я *реєструється*. Огляд, проведений з порушенням указаних вимог, *уважається недійсним*.

Вищеперераховані заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть бути оскаржені заінтересованою особою у вищій орган (вищій посадовій особі) відносно органу, який застосував ці заходи, прокуророві або до суду.

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. Охарактеризуйте порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які зафіксовані в автоматичному режимі.
8. Назвіть законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності.
9. Визначте поняття та ознаки адміністративного правопорушення.
10. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення.
11. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення.
12. Розкрийте зміст стадій провадження в справі про адміністративний проступок.
13. Що таке «звичайне провадження» та «спрощене провадження»?
14. Яким чином відбувається складання протоколу в справі про адміністративний проступок?
15. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених складати протокол.
16. Назвіть випадки, коли протокол у справі про адміністративний проступок не складається.
17. Схарактеризуйте стадію розгляду справи про адміністративний проступок. Основні етапи розгляду справи про адміністративний проступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома).
18. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справу про адміністративний проступок.
19. Визначте особливості провадження в справах про адміністративні проступки в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

20. Розкрийте зміст стадій оскарження й перегляд постанови в справі про адміністративний проступок. Порядок і строк оскарження постанови. Результати перегляду.
21. Визначте поняття та ознаки складу адміністративного правопорушення.
22. Розкрийте види юридичних складів адміністративного правопорушення.
23. Визначте зміст елементів структури юридичного складу адміністративного правопорушення.
24. Розкрийте поняття та види об'єкта адміністративного проступку.
25. Розкрийте поняття та ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку.
26. Розкрийте поняття та види суб'єкту адміністративного проступку.
27. Розкрийте поняття та ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку.
28. Особливості адміністративного проступку, зафіксованого в автоматичному режимі.
29. Схарактеризуйте стадію виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.
30. Розкрийте поняття адміністративного стягнення.
31. Розгляньте систему й види адміністративних стягнень.
32. Назвіть заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків.
33. Наведіть загальні правила накладення адміністративних стягнень.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України. Повний курс підручник за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України. Підручник / за заг. Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 912 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С.В. Петкова. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 792 с.
4. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Безпалової. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
5. Адмінстративна 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. Київ : «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.

РОЗДІЛ 10

АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

10.1. Основні категорії адміністративного судочинства⁵⁰⁵

10.1.1. Завдання адміністративного судочинства

За приписами частини першої статті 55, частини першої статті 124 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Із метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

Як зазначено в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), *адміністративне судочинство* – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Своєю чергою адміністративні справи – це передані на вирішення адміністративними судами публічно-правові спори.

Визначення *публічно-правових спорів наведено* у КАС України. Це зокрема спори, у яких:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або:
- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або:

⁵⁰⁵ Автори: Віталій Кузьмишин, Олена Мілієнко, Оксана Присяжна.

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Із наведеного формулювання випливає, що спір набуває ознак публічно-правового не лише за умов наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Владну управлінську функцію потрібно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Кожен вид судочинства спрямований на досягнення властивого лише йому специфічного завдання, яке підпорядковане загальному завданню судочинства, тобто захисту прав, свобод та інтересів особи.

Так, якщо конституційне судочинство здійснює контроль за конституційністю актів вищих органів влади, кримінальне встановлює винуватість чи невинуватість особи у вчиненні злочину, захисту прав, свобод та інтересів суспільства від злочинних посягань, цивільне та господарське вирішує приватноправові спори, то адміністративне направлене на захист свобод, інтересів особи в публічно-правових відносинах від порушень з боку органів влади.

Із набранням чинності КАС України (з 23.09.2005), який ухвалено Законом України від 08.09.2005, адміністративне судочинство стало самостійним видом судочинства, іншими словами – формою здійснення правосуддя. Адміністративне судочинство має свої завдання, предмет, принципи та інститути. Усі особливості адміністративного судочинства впливають насамперед зі специфіки його завдання і предмета.

Отже, на законодавчому рівні завдання адміністративного судочинства визначено у статті 2 КАС України. Це справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

10.1.2. Критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування

Відповідно до частини другої статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони за такими критеріями⁵⁰⁶:

1. *На підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.*

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень:

- має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України;
- зобов'язаний діяти на виконання закону за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень має ухвалювати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. Під установленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон – так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань) – так звані «похідні повноваження».

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми ухвалення рішення або вчинення дії та має обирати лише визначені законом засоби.

2. *Із використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або впливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко було визначено мету, для якої надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви, преамбули або загальних положень. Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, яка визначена

⁵⁰⁶ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України за заг. ред. О.Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

у статті 3 Конституції України, – утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

Використання повноважень з неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтересу в ухваленні рішення або вчиненні дії. Якщо рішення було ухвалено для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямоване, таке рішення має бути визнано протиправним.

3. *Обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії).* Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень ураховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так й інші обставини, що мають значення в конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо. Суб'єкт владних повноважень має уникати ухвалення невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами. Так само недопустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути вмотивованим.

4. *Безсторонньо (неупереджено).* Цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не мати упередженого ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. «Упереджено ставитися» означає бути прихильним до особи чи, навпаки, поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію або антипатію, або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії тощо. Ухвалюючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на сторону будь-якої з осіб та не може виявляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не впливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

5. *Добросовісно.* Цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, із відданістю визначеним законом

меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через ухвалення рішення та вчинення дії. Добросовісне ухвалення рішень, учинення дій чи допущення бездіяльності не заперечує можливості відхилення при цьому від закону, однак виключає умисел на таке порушення.

6. *Розсудливо.* Під нерозсудливими (інакше – безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би припустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими слід уважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки та загальноприйнятих моральних стандартів.

7. *Із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.* Метою цього критерію-принципу є запобігання та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень має забезпечити рівне ставлення до осіб під час ухвалення рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов мають бути враховані принципи та підходи, які були застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав та розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень надаватиме першочергове право на прийом вагітним жінкам, інвалідам тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із принципом безсторонності (неупередженості), адже упереджене ставлення може виявлятися в дискримінації особи.

8. *Пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).* Цей критерій відображає принцип пропорційності (адекватності). Дотримання цього принципу особливо важливе під час ухвалення рішень або вжиття заходів, які матимуть вплив на права, свободи та інтереси особи. Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення

яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи. Принцип пропорційності зокрема передбачає, що:

- 1) здійснення повноважень, як правило, не має спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, яких заплановано досягти;
- 2) якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані потребою досягнення важливіших цілей;
- 3) несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення чи дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення чи дії;
- 4) для досягнення суспільно корисних цілей слід обирати найменш «шкідливі» засоби.

Отже, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

9. З урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення. Цей критерій впливає з принципу гласності ухвалення рішень. Суб'єкт владних повноважень має застосовувати його, ухвалюючи рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи, особливо якщо це рішення може мати несприятливі наслідки для особи. Особа, щодо якої ухвалюють рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень: вона може наводити обставини та докази на їхнє підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово й повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу надання інформації особі є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Дотримання цього принципу має бути узгоджено з положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Принцип гласності включає право особи на допомогу з боку суб'єкта владних повноважень у вигляді роз'яснення її прав, процедур тощо, а також право на захист, право мати представника, право знати про рішення, прийняте суб'єктом владних повноважень.

10. Своєчасно, тобто упродовж розумного строку. Цей критерій-принцип означає не лише потребу дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, а й ухвалення рішення або вчинення дії упродовж розумного строку без невинуватого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

10.1.3. Джерела права (матеріального та процесуального), які застосовує адміністративний суд

Система джерел права в адміністративному судочинстві – це багаторівневий комплекс взаємодіючих, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер і регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства.

Загалом джерела права, які застосовує адміністративний суд, поділяються на матеріальні та процесуальні. **Матеріальні** – це практично увесь масив правового законодавства адміністративного права, що розглянутий у підрозділі 1.4 «Джерела адміністративного права» цього підручника. **Процесуальні** в переважній більшості зосереджені в КАС України та деякі положення – в КУпАП. Останні – при судовому оскарженні постанов про адміністративні правопорушення.

Статтею 7 КАС України визначено, що до джерел права, які застосовуються судом, віднесено: **Конституцію, закони України та інші правові акти, ухвалені відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.**

При цьому нормами законодавства встановлено, що в разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України.

Якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи

інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії.

У такому разі суд після винесення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції Конституційного Суду України.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, який регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

Застосовуючи аналогію закону чи аналогію права, обов'язково слід дотримуватися таких умов:

- аналогія допустима лише в разі повної чи часткової відсутності правових норм;
- суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, мають перебувати у сфері правового регулювання;
- має бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками;
- пошук норми, що регулює аналогічний випадок, має здійснюватися спочатку в актах тієї ж галузі права, а у разі відсутності – в інших галузях права й у законодавстві загалом;
- винесене у процесі використання аналогії правове рішення не має суперечити нормам закону, його меті;
- має бути мотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до конкретного випадку.

10.1.4. Принципи адміністративного судочинства

Принципи адміністративного судочинства – це основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення

правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права⁵⁰⁷.

Принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи:

- 1) загальні, що відображають найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, формують загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості);
- 2) організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);
- 3) процесуальні, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративної юстиції (рівності процесуальної правосуб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноосібного розгляду справ, гласності й безпосередності розгляду справи, офіційності, обов'язковості рішення суду, повного фіксування судового процесу технічними засобами, раціональної процесуальної форми, неможливості процесуального сумісництва, судової істини, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення)⁵⁰⁸.

Проте найпоширенішою є класифікація за характером закріплення та застосування, згідно з якою принципи можна поділити на **загальні та галузеві**.

Така неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративної юстиції пояснюється передусім непослідовністю законодавця, який у нормативно-правових актах різного рівня узагальнення (Конституції України, Законі України «Про судоустрій

⁵⁰⁷ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т.: Т.1. Загальна частина, ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

⁵⁰⁸ Ковалів М. В. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М.В. Ковалів, М.В. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: ЛьвДУВС, 2014. С.64.

і статус суддів» та в КАС України) закріпив різні за значенням вихідні засади судочинства.

Приклад: Конституція України, закріплюючи основні засади судочинства, встановлює загальні засади судочинства: 1) верховенство права; 2) законність; 3) державна мова судочинства; 4) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 5) повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; 6) право людини на свободу та особисту недоторканність; 7) з'ясування істини; 8) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; 9) презумпція невинуватості; 10) свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; 11) здійснення правосуддя виключно судами; 12) участь народу у здійсненні правосуддя; 13) незалежність і недоторканність суддів, підкорення їх лише закону; 14) змагальність сторін, свобода у наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їхньої переконливості; 15) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 16) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 17) обов'язковість рішень суду⁵⁰⁹.

У розділі I Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: 1) незалежність і безсторонність судів; 2) верховенство права; 3) доступність правосуддя; 4) здійснення правосуддя виключно судами; 5) самостійність і незалежність судів; 6) право на судовий захист; 7) право на повноважний суд; 8) рівність перед законом і судом; 9) правова допомога під час реалізації права на справедливий суд; 10) гласність і відкритість судового процесу; 11) державна мова судочинства і діловодства в судах; 12) обов'язковість судових рішень; 13) право на оскарження судового рішення; 14) одноособовий та колегіальний розгляд справ⁵¹⁰.

У статті 2 КАС України закріплено галузеві принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України. *Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:*

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

⁵⁰⁹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 304. – Ст. 141.

⁵¹⁰ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41-45. Ст. 529.

- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Верховенство права. Суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Приклад: рішення в справі «Олссон проти Швеції»⁵¹¹, у якому ЄСПЛ зазначає, що, вирішуючи спір, потрібно зважати не тільки на якість закону, але також, щоб останній відповідав принципу верховенства права. Зазначений принцип потребує існування у внутрішньому праві відповідних засобів захисту проти довільного втручання публічної влади у здійснення прав. Одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, що зокрема вимагає, щоб ухвалене судами остаточне рішення не могло бути оскаржене, про що йдеться в п. 61 рішенні ЄСПЛ у справі «Брумареску проти Румунії»⁵¹².

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Відповідно до статті 8 КАС України учасники судового

⁵¹¹ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Олссон проти Швеції». URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/09/olsson-protyv-shvetsyy/>

⁵¹² Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Брумареску проти Румунії». URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=103>

процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають в активній ролі суду у розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це своєю чергою забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

Під цим принципом згідно зі змістом п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне поведінка осіб, які беруть участь у справі, зумовлена їхнім ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний характер, а це своєю чергою об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкуруючими суб'єктами спірних правовідносин. Тобто правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір», зумовлює виникнення змагальності на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та КАС України.

Приклад: у рішенні ЄСПЛ у справі «Артико проти Італії»⁵¹³ в частині реалізації принципу рівності учасників судового процесу основна увага приділена потребі гарантування захисту ефективних і конкретних відповідних прав, належним чином вивчених судом.

Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами

Принцип гласності – конституційний і загальний принцип здійснення судочинства та за ст. 10 КАС України – один з основних принципів адміністративного процесу.

Відповідно до статті 10 КАС України розгляд справ в адміністративних судах здійснюється відкрито, крім випадків, визначених цим Кодексом. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому

⁵¹³ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Артико проти Італії». URL: www.echr.ru

судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу.

Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового засідання та під час перерви. Суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу чи судді, порушують порядок. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис із використанням портативних відео- й аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених КАС України. Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку.

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання та здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні здійснюється у разі, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потреби захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановлюється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні відбувається з дотриманням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувається в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв'язку та транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому

судовому засіданні не допускається. Якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувались у закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених КАС України.

За приписами статті 11 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, що не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому законом.

Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому КАС України.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному вебпорталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторін, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого.

При цьому під час розкриття інформації щодо такої справи не можуть бути оприлюднені такі відомості:

- 1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номерів телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційний номер облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;
- 2) реєстраційні номери транспортних засобів;
- 3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;
- 4) інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Ці відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі

Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їхньої переконливості.

Приклад: у рішення ЄСПЛ у справі «Ферманьойлен проти Бельгії» йдеться про те, що одним зі складників справедливого судового розгляду є право на змагальне провадження, коли кожна сторона, в принципі, має отримати нагоду не лише бути поінформована про будь-які докази, які потрібно для того, щоб виграти справу, але також має знати про всі докази, подання, які представлені або зроблені з метою впливу на думку суду⁵¹⁴.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Приклад: У рішеннях ЄСПЛ у справах «М.С. проти України»⁵¹⁵ та «Рябих проти Росії»⁵¹⁶, суд наголосив про необхідність виходу за межі позовних вимог задля ефективного судового захисту.

⁵¹⁴ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Ферманьойлен проти Бельгії». URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461464/2461464.htm>

⁵¹⁵ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «М.С. проти України». URL: [/userfiles/file/2501/2501/Rishennay%20ES.docx](http://userfiles/file/2501/2501/Rishennay%20ES.docx)

⁵¹⁶ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Рябих проти Росії». URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених КАС України. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Суд уживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Обов'язковість судового рішення

Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їхніми об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Прилади: згідно з матеріалами рішення ЄСПЛ у справі «Golder v. The United Kingdom»⁵¹⁷ обов'язковість виконання судових рішень, разом із іншими складовими права на справедливий суд, зокрема такими, як суб'єктивна неупередженість суду, принцип юридичної визначеності, заборона втручання законодавця у відправлення правосуддя, розглядаються судом як елементи верховенства права.

Принцип обов'язковості виконання судових рішень входить до вимоги про юридичну визначеність. У §40 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції»⁵¹⁸ вказано, що виконання рішення, винесеного будь-яким судом, має розглядатися як невід'ємна частина «судового процесу», бо право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судові рішення залишалося невиконаним на шкоду одній зі сторін.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи. Касаційному оскарженню підлягають як судові рішення суду першої інстанції, що були змінені, залишені без змін або скасовані без винесення нового рішення судом апеляційної інстанції, так і судові рішення апеляційної інстанції, винесені у справі після

⁵¹⁷ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Golder v. The United Kingdom». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086#Text

⁵¹⁸ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_079#Text

її перегляду. Такі рішення можуть бути оскаржені повністю або частково.

Право на касаційне оскарження є безумовним, тобто таким, що належить усім визначеним цією статтею суб'єктам. Це право не може бути обмеженим, оскільки є одним із принципів адміністративного судочинства (ст. 13 КАС України), що вказує на його засадничий характер. Водночас серед окремих категорій адміністративних справ, особливості проваджень у яких регламентовані КАС України, можна знайти справи, у яких касаційне оскарження виключається. Наприклад, справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму. Відповідно до ст. 272 КАС України судові рішення суду апеляційної інстанції у цій категорії справ є остаточним.

Розумність строків розгляду справи судом. За приписами п. 11 ч. 1 статті 4 КАС України, *розумний строк* – найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Неприпустимість зловживання процесуальними правами. Такими діями можуть бути визнані:

- 1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, що вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;
- 2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;
- 3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета суперечки або в суперечці, що має очевидно штучний характер тощо.

Відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення. Судові витрати

складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

Відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI *судовий збір* – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) на сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду;
- 3) пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, проведенням експертиз;
- 4) пов'язаних із витребуванням доказів, проведенням огляду доказів, забезпеченням доказів;
- 5) пов'язаних з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою розгляду справи.

10.1.5. Форми адміністративного судочинства (загальне і спрощене), відмінності між ними

Адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Водночас у КАС України передбачено вичерпний перелік справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження у спорах:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;
- 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;
- 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення

грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- 5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;
- 6) щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України.

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Це справи щодо:

- 1) ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище;
- 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;
- 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;
- 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;
- 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення

- грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;
 - 8) типові справи;
 - 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або ухвалені на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремій його частині;
 - 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їхню незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;
 - 11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Приклади: у рішеннях ЄСПЛ «Брумареску проти Румунії»⁵¹⁹, «Голдер проти Сполученого королівства»⁵²⁰, «Мушта проти Румунії»⁵²¹, «Пономарьов проти України»⁵²², «Функе проти Франції»⁵²³ суд зазначає, що при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд має врахувати: значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес тощо.

Своєю чергою **типovими** є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Відповідно до ст. 159 КАС України передбачено, що під час розгляду справи судом за правилами загального позовного

⁵¹⁹ Рішеннях Європейського суду з прав людини в справі «Брумареску проти Румунії». URL: <http://eurcort.in.ua/Article.asp?AIdx=103>

⁵²⁰ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Голдер проти Сполученого королівства». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086#Text

⁵²¹ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Мушта проти Румунії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text

⁵²² Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Пономарьов проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text

⁵²³ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Функе проти Франції». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_154#Text

провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, визначених цим Кодексом. Установлено, що заявами по суті справи є: *позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.*

10.1.6. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція. Публічно-правові спори, що належать до адміністративної юрисдикції. Правила предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції, наслідки їх недотримання (порушення)

Конституцією визначено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічних правових відносин в Україні діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України). Статтею 4 КАС України визначено адміністративний суд як суд, до компетенції якого КАСУ віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ, переданих на вирішення адміністративного суду публічних правових суперечок.

Визначення публічно-правового спору наведено у КАС України.

Публічно-правовий спір – це конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникла у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Уявлення про систему адміністративних судів в Україні можна скласти на підставі системного аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, за змістом положень якого систему адміністративних судів складають:

- місцеві адміністративні суди – місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди;

- апеляційні адміністративні суди;
- Верховний Суд.

Бачимо, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» третьою (касаційною) ланкою в системі судоустрою є Верховний Суд. У його складі діють: Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Отже, для розгляду адміністративних справ у касаційному судовому порядку діє Касаційний адміністративний суд, у випадках, передбачених законом, – Велика Палата Верховного Суду.

У свою чергу Велика Палата Верховного Суду є постійним колегіальним органом Верховного Суду, до повноважень якого серед іншого входить здійснення перегляду судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права у визначених законом випадках.

Організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Місцевими адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Станом на 01.01.2018 до мережі місцевих адміністративних судів належать: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; окружні адміністративні суди в областях, окружні адміністративні суди міст Києва та Севастополя. Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їхнього розгляду визначаються КАС України.

Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у восьми апеляційних округах. Це зокрема Перший апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Донецьку та Луганську області, розташований у містах Донецьку та Краматорську Донецької області; Другий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Полтавську, Сумську та Харківську області, розташований у місті Харкові; Третій апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області, розташований у місті Дніпрі; Четвертий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Автономну Республіку Крим і місто Севастополь, розташований у місті Севастополі;

П'ятий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Миколаївську, Одеську та Херсонську області, розташований у місті Одесі; Шостий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ, розташований у місті Києві; Сьомий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Вінницьку, Житомирську, Хмельницьку та Чернівецьку області, розташований у місті Вінниці; Восьмий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, розташований у місті Львові⁵²⁴.

У випадках, визначених КАС України, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Повноваження апеляційного суду визначено у статті 27 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», за приписами якої апеляційний суд:

- здійснює правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;
- аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;
- надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

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

Верховний Суд: здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої чи апеляційної інстанції у порядку, установленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо

⁵²⁴ Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах. Указ Президента України від 29.12.2017 № 455

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, надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою; надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину, вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я, забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування, здійснює інші повноваження, визначені законом.

У складі Верховного Суду діє **Касаційний адміністративний суд**, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо:

- податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- захисту соціальних прав;
- виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічних правових суперечок:

- 1) суперечок фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких суперечок законом установлений інший порядок судового провадження;
- 2) суперечок щодо приймання громадян на публічну службу, проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) суперечок між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;
- 4) суперечок щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

- 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічної правової суперечки надано такому суб'єкту законом;
- 6) суперечок щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;
- 7) суперечок фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації;
- 8) суперечок щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;
- 9) суперечок щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;
- 10) суперечок щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їхніх посадових осіб;
- 11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім тих, які пов'язані з укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю;
- 12) суперечок щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;
- 13) суперечок щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;
- 14) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;

15) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Варто мати на увазі, що відповідно до КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на такі категорії справ:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що мають вирішуватись у порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції;
- 5) щодо позовних вимог, які є похідними від вимог у приватній правовій суперечці та заявлені разом із ними, якщо ця суперечка підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства й перебуває на розгляді відповідного суду.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;
- 10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду⁵²⁵. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України можна виділити предметну, територіальну та інстанційну підсудність.

Приклад: у частині першій статті 125 Основного Закону, частині першій статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що судоустрій в Україні будується, зокрема, за принципом спеціалізації. Правила розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів надають можливість на підставі предмета спору та суб'єктивного складу сторін встановити адміністративний суд за першою інстанцією, який розглядатиме справу, що кореспондується з принципом «res judicata», юридичної визначеності з огляду на практику ЄСПЛ, прикладом може бути рішення у справі «Мушта проти України»⁵²⁶ та «Пономарьов проти України»⁵²⁷.

Предметна підсудність (юрисдикція) визначається КАС України відповідно до предмета позову. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

- 1) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;
- 2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:
 - оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;
 - уточнення списку виборців;
 - оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;
 - оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

⁵²⁵ Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

⁵²⁶ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Мушта проти Румунії». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_660#Text

⁵²⁷ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Пономарьов проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text

- 3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України. Зокрема щодо примусового повернення та видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, затримання та продовження строку затримання з метою їх ідентифікації та/або до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні та/або для забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;
- 4) адміністративні справи щодо рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів;
- 5) щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років».

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи.

Територіальна підсудність (юрисдикція) відповідно до КАС України є:

- *абсолютно визначеною*: «Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАС України);
- *альтернативною*: «Адміністративні справи щодо оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їхніх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, розташування) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцеперебуванням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної

справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (ст. 25 КАС України);

Приклад: про можливість обрати, на власне переконання, найбільш територіально зручно розташований суд із врахуванням принципу диспозитивності йдеться, наприклад, у рішенні ЄСПЛ у справі «Engel and Others v. the Netherlands»⁵²⁸, «Refah Partisi and Others v. Turkey»⁵²⁹.

- *виключною: «Адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, адміністративні справи щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ».*

Інстанційна підсудність характеризується наявністю трьох ланок адміністративних судів:

Суд першої інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч.ч. 2-4 ст. 22 КАС України.

⁵²⁸ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Engel and Others v. the Netherlands». URL: hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-94271&filename=CASE%20OF%20ENGEL%20AND%20OTHERS%20v.%20THE%20NETHERLANDS%20-%20%5BRussian%20Translation%5D.pdf

⁵²⁹ Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Refah Partisi and Others v. Turkey». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_046/

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Суд апеляційної інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Суд касаційної інстанції. Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

10.1.7. Склад суду. Відводи

За загальним правилом, передбаченим КАС України, усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім установлених КАСУ випадків, розглядаються й вирішуються суддею одноособово.

Разом із тим частиною другою статті 33 КАС України передбачено виключні випадки, зокрема адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, Національного банку України, окружної виборчої комісії (окружної комісії з референдуму), розглядаються й вирішуються в адміністративному суді першої інстанції колегією у складі трьох суддів.

Також Кодексом визначено, що будь-яку справу, яка належить до юрисдикції суду першої інстанції, залежно від категорії і складності справи, може бути розглянуто колегіально у складі трьох суддів, крім справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження.

Перегляд судових рішень в адміністративних справах в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів, у касаційному порядку перегляд здійснюється у складі трьох або більшої непарної кількості суддів.

Аналогічними складами суду розглядаються й справи, які апеляційний адміністративний суд розглядає як суд першої інстанції, та справи, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції.

Водночас Кодексом передбачено випадки, коли перегляд судових рішень в касаційному порядку здійснюється судовою палатою Касаційного адміністративного суду (палатою), об'єднаною палатою Касаційного адміністративного суду (об'єднаною палатою) або Великою Палатою Верховного Суду (Великою Палатою). Положеннями статті 45 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що до складу Великої Палати Верховного Суду входять 21 суддя, що обираються зі суддів Касаційних судів Верховного Суду строком на 3 роки та голова Верховного Суду.

Нормами КАС України встановлено, що склад суду до кінця розгляду справи має бути незмінним. Це означає, що справа, розгляд якої розпочато одним суддею чи колегією суддів, має бути розглянута цим самим суддею чи колегією суддів, за винятком випадків, які унеможливають участь судді у розгляді справи.

Потрібно зазначити, що за певних умов рішення у справах можуть переглядатися за нововиявленими або виключними обставинами. При цьому перегляд рішень за нововиявленими обставинами здійснюється судом у такому самому кількісному складі, в якому ці рішення були ухвалені (одноособово або колегіально). А перегляд судових рішень за виключними обставинами здійснюється колегією у складі трьох або більшої непарної кількості суддів чи Великою Палатою Верховного Суду.

Усі питання, що виникають під час колегіального розгляду адміністративної справи, вирішуються більшістю голосів суддів, а при ухваленні рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення. Голова судового засідання голосує останнім. Якщо суддя не згоден

із судовим рішенням, ухваленим за наслідками розгляду адміністративної справи, він може письмово викласти окрему думку, яка потім приєднується до справи і є відкритою для ознайомлення.

Відвід – це правовий інститут, тобто сукупність норм, що забезпечують об'єктивність і неупередженість осіб, які беруть участь у судовому розгляді справи, та мають забезпечити виконання процесуальних вимог та іншого законодавства, що визначає, які особи і за яких обставин не можуть брати участь в адміністративному процесі.

Отже, відвід судді можна схарактеризувати як один із тих механізмів, що забезпечують законність та обґрунтованість рішень і мають гарантувати захист від впливу на суд різних зовнішніх чинників.

У статті 36 КАС України визначено перелік підстав для відводу (самовідводу) судді, а статтею 37 – встановлено підстави недопустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи.

Так, суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи й підлягає відводу (самовідводу):

- 1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в певній справі;
- 2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи;
- 3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу, або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;
- 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді;
- 5) у разі порушення порядку визначення судді для розгляду справи, що встановлений статтею 31 цього Кодексу.

Крім того суддя підлягає відводу (самовідводу) за наявності обставин, встановлених статтею 37 КАС України щодо неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи.

За правилами неприпустимості повторної участі судді в розгляді адміністративної справи впливає, що суддя, який брав участь

у розгляді справи в суді будь-якої інстанції, не має права брати участь у судовому розгляді іншої інстанції.

Крім того однією з підстав неприпустимості повторної участі судді в розгляді справи є скасування судом вищої інстанції попереднього рішення або ухвали про закриття провадження у справі, зокрема і в розгляді справи за нововиявленими обставинами.

Також суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участь у розгляді цієї справи по суті або перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення, зокрема в розгляді цієї справи за нововиявленими обставинами.

А суддя, який брав участь у вирішенні адміністративної справи в суді першої, апеляційної, касаційної інстанцій, не може брати участь у розгляді заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами в цій справі, крім перегляду рішення, в якому встановлено порушення Україною міжнародних зобов'язань.

За процесуальними нормами та за наявності обґрунтованих підстав, які унеможливають розгляд справи суддею, суд розглядає це питання за відповідною заявою учасника справи або за заявою самого судді (про самовідвід).

Питання про самовідвід вирішується суддею, який розглядає справу в нарадчій кімнаті, невідкладно, про що постановляється ухвала суду. Питання про відвід може бути вирішено судом, який розглядає справу упродовж двох робочих днів, але не пізніше призначеного судового засідання у справі.

Якщо неможливо розглянути справу цим судом, то справа передається до суду відповідної інстанції, найбільш територіально наближеного до цього суду та вирішується не пізніше десяти днів із дня надходження заяви про відвід. Суддя, якому передано на вирішення заяву про відвід, вирішує питання про відвід у порядку письмового провадження, або за ініціативою суду – в судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

10.1.8. Учасники судового процесу (учасники справи, представники, інші учасники судового процесу)

Відповідно до положень КАС України *учасниками судового процесу* є:

- **учасники справи**: сторони (позивач, відповідач), треті особи, органи й особи, яким законом надано право звертатися до

суду в інтересах інших осіб, представники учасників справи;

- **інші учасники судового процесу:** помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Позивачами в адміністративній справі можуть бути:

- громадяни України;
- іноземці чи особи без громадянства;
- підприємства, установи, організації (юридичні особи);
- суб'єкти владних повноважень;

Щодо адміністративних справ, у яких розглядаються спори, які виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, частиною третьою ст. 46 КАС України встановлено виключення та зазначено, що позивачами в таких справах можуть бути лише претенденти та/або учасники такого конкурсу.

Відповідачами в адміністративній справі можуть бути:

- суб'єкти владних повноважень;
- громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:
 - 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
 - 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
 - 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;
 - 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
 - 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Юридично статус позивача та відповідача особи набувають з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазначається, ким і до кого пред'явлено адміністративний позов (ч. 9 ст.171 КАС України).

У випадку заміни неналежної сторони первинний позивач або відповідач втрачає статус «сторони», а отже, втрачає адміністративну правосуб'єктність.

Представники. У статті 55 КАС України передбачено, що сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. При цьому особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в справі й представника.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

У Кодексі наявні окремі норми, які визначають, хто такі законні представники, їх права та обов'язки (ст. 56), передбачають норми щодо осіб, які можуть бути представником (ст. 57), та норми щодо осіб, які не можуть бути представниками (ст. 58).

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, у заяві мають бути зазначені підстави такого звернення. Відповідно до ст. 53 КАС України до таких осіб належать: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, прокурор, органи місцевого самоврядування, Національне агентство з питань запобігання корупції за зверненням викривача, фізичні та юридичні особи.

У новій редакції КАС України в нормах статей 160, 161 безпосередньо немає припису щодо обов'язкового додавання до позовної заяви довіреності чи іншого документа, що підтверджує повноваження представника, замість цього висунуто вимогу щодо зазначення підстав звернення до суду в інтересах іншої особи.

У той же час у разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо у справі немає підтвердження такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання. Тому такий документ потрібно надавати разом із позовною заявою.

Водночас повноваження представників сторін та інших учасників справи мають бути підтверджені такими документами:

- 1) довіреністю фізичної або юридичної особи;

2) свідоцтвом про народження дитини або рішенням про призначення опікуном, піклувальником чи охоронцем спадкового майна.

Довіреність фізичної особи має бути посвідчена нотаріально або у визначених законом випадках – іншою особою. Клопотання щодо посвідчення довіреності фізичної особи на ведення справи може бути задоволене судом, а сама довіреність або засвідчена підписом судді копія з неї приєднується до справи.

Довіреність фізичної особи, за зверненням якої ухвалено рішення про надання їй безоплатної вторинної правничої допомоги, може бути посвідчена посадовою особою органу (установи), який ухвалив таке рішення.

Довіреність від імені юридичної особи видається за підписом (електронним / цифровим) посадової особи, уповноваженої на це законом чи установчими документами.

Повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданим відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність».

У разі подання представником заяви по суті справи в електронній формі він може додати до неї довіреність або ордер в електронній формі, підписані електронним цифровим підписом відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника й були посвідчені в інших державах, мають бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника.

Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи) або через представника. Держава, територіальна громада бере участь у справі через відповідний орган державної влади, орган

місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник або представник.

Права, свободи та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом.

Права, свободи та інтереси неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена, можуть захищати в суді їхні законні представники – батьки, усиновлювачі, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Суд може залучити до участі у таких справах відповідно неповнолітніх осіб, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких обмежена (ч.ч. 1, 2 ст. 56).

Представником у суді може бути адвокат або законний представник. У справах незначної складності та в інших випадках представником може бути фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність.

Органи або інші особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їхні посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі. Одна й та сама особа може бути одночасно представником або декількох позивачів, або декількох відповідачів, або декількох третіх учасників справи на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

10.1.9. Адміністративна правоздатність і дієздатність

Адміністративна правоздатність 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.

Приклад: про відсутність або нестачу правоздатності з боку заявника для подання позову йдеться в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Goldber v. the United Rsngdom»⁵³⁰.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правових відносин.

Щодо процесуальної право- та дієздатності учасників справи КАС України визначає, що всі учасники справи мають загальні рівні процесуальні права й обов'язки та спеціальні, які залежать від статусу учасника справи.

Загальні процесуальні права (тобто ті, що надаються незалежно від процесуального статусу) є такими:

- ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
- надавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;
- надавати заяви та клопотання, пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення на заяви, клопотання, доводи й міркування інших осіб;
- ознайомлюватися з протоколом судового засідання, матеріалами фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження щодо їхньої неправильності чи неповноти;
- оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;
- сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі, якщо ці дії не суперечать закону або не порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси;
- учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Спеціальні процесуальні права (тобто права, що надаються відповідно до процесуального статусу учасника) є такими:

⁵³⁰ Рішенні Європейського суду з прав людини в справі «Goldber v. the United Rsngdom». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_086#Text

- позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог через подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше як за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження;
- відповідач має право визнати позов повністю або частково, надати відгук на позовну заяву;
- відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може висунути зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 КАС України.

Процесуальні обов'язки учасників: виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу, сприяти своєчасному, усебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи, з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їхня явка визнана судом обов'язковою, надавати наявні в них докази в порядку та строки, установлені законом або судом, не приховувати доказів, надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні, виконувати процесуальні дії в установлені законом або судом строки, виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами й неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Зловживання процесуальними правами не припускається й має певні негативні правові наслідки:

- залишення без розгляду або повернення скарги, заяви, клопотання (ч. 3 ст. 45 КАС України);
- покладення на сторону, що припустилася зловживання, судових витрат повністю або частково незалежно від результатів вирішення конфлікту (ч. 8 ст. 139 КАС України);
- застосування заходів процесуального примусу (гл. 9 КАС України).

10.1.10. Докази і доказування. Засоби доказування.

Предмет доказування

Правовий інститут доказів і доказування є невід'ємним складником внутрішньої системи адміністративного процесуального права, сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі

доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умови належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, їх види та джерела походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

Нормами адміністративно-процесуального законодавства передбачено, що будь-який публічно-правовий спір, віднесений до юрисдикції адміністративного суду, вимагає повного та всебічного вивчення й дослідження доказового матеріалу, тобто встановлення будь-яких фактичних даних, які мають значення для вирішення справи. Інститут доказів і доказування регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок встановлення наявності або відсутності обставин, які мають значення для вирішення справи.

У параграфі 1 «Основні положення про докази» глави 5 КАС України законодавець визначає загальні положення, які стосуються визначення доказів, та особливості дотримання процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів (ст.ст. 72-90 КАС України).

У частині першій статті 72 КАС України міститься законодавче визначення доказів, зокрема доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються такими засобами:

- 1) письмовими, речовими і електронними доказами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків.

Частиною другою цієї статті Кодексу визначено особливості встановлення наявності або відсутності обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги й заперечення учасників справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку.

Отже, докази мають обґрунтовувати заявлені вимоги чи заперечення учасників справи або мати інше значення для вирішення справи (бути належними), а також мають бути отримані відповідно

до встановленого законом порядку (допустимими), вони мусять відповідати ознакам достовірності та достатності.

Механізми отримання фактичних даних суб'єктом доказування передбачає: 1) подані докази (надані з власної ініціативи учасниками справи безпосередньо до суду); 2) витребувані докази (одержані адміністративним судом від відповідної особи на його вимогу або за клопотанням учасника справи); 3) установлені докази (виявлені за наслідком проведення окремих процесуальних дій у процесі доказування (висновок експерта, показання свідка тощо).

Щодо терміна «доказування», який використовується в назвах ст.ст. 77, 78 КАС України, законодавець не надає його визначення в такий спосіб, як закріплено поняття «докази» в частині першій статті 72 Кодексу.

Систематизуючи думки правників, можемо зазначити, що «доказування» розглядають як пізнавальну діяльність, яка здійснюється з метою встановлення обставин, що мають значення для справи; процесуальні дії, які полягають у збиранні й наданні суду доказів особами, які беруть участь у справі діяльність, яка утворює динамічний процес із виявлення, збирання, дослідження й оцінювання доказів, що дозволяють установити факти й обставини, які мають значення для вирішення по суті справи, яку розглядає суд⁵³¹, урегульовану процесуальним законодавством, підпорядковану законам логіки та психологічним процесам діяльність адміністративного суду та учасників адміністративної справи, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, дійсних прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення такого спору по суті.⁵³²

Засоби доказування визначені частиною другою статті 72 КАС України, зокрема:

- 1) письмовими, речовими і електронними засобами;
- 2) висновками експертів;
- 3) показаннями свідків.

Зі змісту статті 94 КАС України випливає, що **письмовими доказами** є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення

⁵³¹ Свиридов Ю.К. Процес доказівання в гражданском и арбитражном процессах : к постановке проблемы. *Общество: политика, экономика, право*. 2011. № 4. С. 122–127.

⁵³² Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

спору. Такі подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії. Для вирішення спору може подаватися засвідчений витяг (частина) документа, що має значення для вирішення справи. При цьому письмові докази в електронних копіях, посвідчених електронним цифровим підписом, прирівняні до власноручного підпису відповідно до закону. Електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом.

Суд із власної ініціативи або за клопотанням учасника справи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. Якщо оригінал письмового доказу не поданий, а учасник справи чи суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги.

Також письмові документи можуть подаватися до суду за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку.

Іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він легалізований у встановленому порядку. Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації у випадках, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Положеннями статті 96 КАС України визначено, що **речовими доказами** є предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для справи.

Зберігання речових доказів до набрання рішенням суду законної сили здійснюється в матеріалах справи або за окремим описом здаються до камери схову речових доказів суду. Якщо такі докази не можуть бути доставлені до суду, то вони зберігаються за місцем їх знаходження. За встановленими нормами КАС України, речові докази мають бути докладно описані у протоколі огляду і, за потреби та можливості, їх суттєві особливості сфотографовані або зафіксовані у відеозапису або в інший подібний спосіб, після чого вони підлягають опечатуванню. Протоколи огляду та зображення речового доказу додаються до матеріалів справи.

Суд уживає заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані. Як правило, речові докази повертаються особам, від яких вони були одержані після набрання судовим рішенням законної сили. Проте за клопотанням осіб, які їх надали, та після їх огляду й дослідження такі докази повертаються.

Як визначено статтею 99 КАС України, **електронними доказами** є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися, зокрема, на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема в мережі Інтернет).

Електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, дорівняним до власноручного підпису.

За заявою особи, яка надала суду оригінал електронного доказу на матеріальному носії, суд повертає такий матеріальний носій, на якому міститься оригінал доказу, цій особі після дослідження вказаного електронного доказу, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, або після набрання судовим рішенням законної сили. У матеріалах справи залишається засвідчена суддею копія електронного доказу або витяг з нього.

Висновок експерта – це докладний опис проведених експертом досліджень, зроблених у результаті них висновків та обґрунтованих відповідей на питання, поставлені перед експертом, складений у порядку, визначеному законодавством. Проведенню експертизи в Кодексі присвячено статті 101–113.

Предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмета доказування та встановлення яких потребує наявних у експерта спеціальних знань. Предметом висновку експерта не можуть бути питання права. Висновок експерта може бути наданий на замовлення учасника справи або на підставі ухвали суду про призначення експертизи.

Частиною шостою статті 101 КАС України встановлено вимоги до оформлення висновку експерта. Зокрема у висновку експерта має бути зазначено: коли, де, ким (ім'я, освіта, спеціальність, а також, за наявності, свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта), на якій підставі була проведена експертиза, хто був присутній при проведенні експертизи, питання, що були поставлені

експертів, які матеріали експерт використав. Інші вимоги до висновку експерта можуть бути встановлені законодавством.

У висновку експерта має бути зазначено, що він попереджений (обізнаний) про відповідальність за завідомо неправдивий висновок, а в разі призначення експертизи судом – також про відповідальність за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

Якщо під час підготовки висновку експерт установить обставини, що мають значення для справи, з приводу яких йому не були поставлені питання, він має право включити до висновку свої міркування про ці обставини.

Суд призначає експертизу за сукупністю таких умов:

- 1) для з'ясування обставин, що мають значення для справи, необхідні спеціальні знання у сфері іншій, ніж право, без яких установити відповідні обставини неможливо;
- 2) жодною стороною не надано висновок експерта з цих самих питань, або висновки експертів, надані сторонами, викликають обґрунтовані сумніви щодо їх правильності.

Про призначення експертизи суд постановляє ухвалу, в якій зазначає підстави її проведення, питання, з яких експерт має надати суду висновок, особу (осіб), якій доручено проведення експертизи, перелік матеріалів, що надаються для дослідження, та інші дані, які мають значення для проведення експертизи. Така ухвала направляється визначеним експертам.

При призначенні експертизи судом експерт або експертна установа обирається сторонами за взаємною згодою, а якщо такої згоди не досягнуто в установленій судом строк, експерта чи експертну установу визначає суд. З урахуванням обставин справи суд має право визначити експерта чи експертну установу самостійно.

Питання, з яких має бути проведено експертизу, що призначається судом, визначається судом. Проте учасники справи мають право запропонувати суду питання, роз'яснення яких, на їх думку, потребує висновку експерта. У разі відхилення або зміни питань, запропонованих учасниками справи, суд мотивує таке відхилення або зміну в ухвалі.

Матеріали, необхідні для проведення експертизи, експерту надає суд, якщо експертиза призначена судом, або учасник справи, якщо експертиза проводиться за його замовленням. Копії матеріалів, що надаються експерту, можуть залишатися у матеріалах справи.

Експерт не має права з власної ініціативи збирати матеріали для проведення експертизи, розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з проведенням експертизи, або повідомляти будь-кому, крім суду та учасника справи, на замовлення якого проводилася експертиза, про її результати.

Висновок експерта для суду не має заздальгідь встановленої сили й оцінюється судом разом з іншими доказами за правилами, установленними статтею 90 КАСУ. Відхилення судом висновку експерта має бути мотивованим у судовому рішенні.

За нормами КАС України:

- комісійна експертиза проводиться не менш як двома експертами одного напрямку знань (ст. 109 КАС України);
- комплексна експертиза проводиться не менш як двома експертами різних галузей знань або різних напрямків у межах однієї галузі знань. У висновку експертів зазначається, які дослідження і в якому обсязі провів кожний експерт, які факти він установив і яких висновків дійшов. Кожен експерт підписує ту частину висновку, яка містить опис здійснених ним досліджень, і несе за неї відповідальність (ст. 110 КАС України);
- додаткова й повторна експертизи проводяться, якщо висновок експерта буде визнано неповним або неясним, і за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи суд може призначити додаткову експертизу, яка доручається тому самому або іншому експерту (експертам) (ст. 111 КАС України).

У редакції Закону України від 15.12.2017 № 2147-VII та КАС України з'явився новий правовий інститут – **висновки експерта в галузі права**.

Так, учасники справи мають право подати до суду висновок експерта у галузі права щодо:

- 1) застосування аналогії закону чи аналогії права;
- 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі.

При цьому висновок експерта у галузі права не може містити оцінки доказів, вказівок про достовірність чи недостовірність того чи іншого доказу, про переваги одних доказів над іншими, про те, яке рішення має бути ухвалено за результатами розгляду справи. Крім того висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду.

Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань.

Предмет доказування – це «обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення». Установлення предмета доказування є завданням адміністративного суду, який під час розгляду справи визначає відомості, що потрібно встановити для вирішення публічноправового спору, з'ясовує їх достатність, комплексно досліджує та оцінює, за потреби забезпечує їх витребування за власною ініціативою. Поряд із цим межі предмета доказування визначаються також і процесуальними діями учасників справи у процесі доказування.

Допустимість доказів в адміністративному судочинстві потрібно розглядати крізь призму: 1) законності джерела доказової інформації; 2) законності способу, за допомогою якого вона отримана, і процесуального порядку її одержання; 3) правомочності уповноважених суб'єктів на отримання доказів.⁵³³

Щодо **обов'язку доказування** в адміністративному судочинстві, за загальним правилом, кожна сторона має доводити ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги й заперечення (ч. 1 ст. 77 КАС України), окрім справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, у яких обов'язок доказування покладається на відповідача, навіть якщо той не заперечує проти позову (ч. 2 ст. 77 КАС України). У таких справах відповідач не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, окрім випадків, якщо він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до ухвалення оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Відповідно до положень статті 9 КАС України розподіл обов'язків із доказування здійснюється на підставі принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи.

Водночас у передбачених Кодексом нормах встановлено виключення щодо порядку доказування у певних категоріях справ. Так,

⁵³³ Калмикова Я. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: свтореф.дис.канд.юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2013. 20 с.

у справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача такими можуть бути, зокрема, звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати та у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень – інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», обов'язок доказування про правомірність ухвалених рішень, учинення дій покладається на відповідача.

Крім того, в адміністративних справах щодо заподіяної проти-правними (незаконними) індивідуальними актами Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішеннями Кабінету Міністрів України обов'язок доказування шкоди покладається на позивача.

За загальновизнаним правилом, докази суду надають учасники справи, що не позбавляє суд можливості пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи. Однак при збиранні доказів у справі законодавець передбачив певні правила, на яких потрібно зосередити увагу.

Зокрема, суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

Якщо ж учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посиляється, суд вирішує справу на підставі наявних доказів.

Обставини, які визнаються учасниками справи, не підлягають доказуванню, якщо суд не має обґрунтованого сумніву щодо достовірності цих обставин або добровільності їх визнання. Обставини, визнані судом загальновідомими, не потребують доказування.

Крім того обставини, встановлені рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрали законної сили, не доказуються в розгляді іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом.

Вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалений вирок, ухвала або постанова суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою.

Проте обставини, установлені стосовно певної особи рішенням суду в господарській, цивільній або адміністративній справі, що набрало законної сили, можуть бути в загальному порядку спростовані особою, яка не брала участі у справі, в якій такі обставини були встановлені.

Правова оцінка, надана судом певному факту в розгляді іншої справи, не є обов'язковою для суду.

Обставини, встановлені рішенням третейського суду або міжнародного комерційного арбітражу, підлягають доказуванню в загальному порядку в розгляді справи судом.

У статті 75 Кодексу чітко вказано, що **достовірними** є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи. **Достатніми** є докази, які в сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмету доказування (ч. 1 ст. 76 КАС України). Зазначене свідчить, що законодавець вимагає, щоб в основу судових рішень адміністративного суду покладалася певна сукупність не лише належних і допустимих, а й достовірних і достатніх фактичних даних (відомостей).

Таким чином, повна сукупність належних, допустимих і достовірних доказів має відповідати остаточній властивості – достатності, що забезпечить переконливе встановлення наявності або відсутності обставин, які підлягають доказуванню в адміністративній справі. Варто звернути увагу й на те, що в частині третій статті 90 КАС України законодавцем встановлено імперативне правило, яке зобов'язує суд оцінювати належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд має право надавати **оцінку як зібраним у справі доказам** загалом, так і кожному доказу окремо (групі однотипних доказів), які містяться у справі, а також мотивувати відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів) (ч. 4 ст. 90 КАСУ).

Нормотворець визначив імперативні вимоги щодо процедури **подання доказів**: у точно встановлений законом строк; одночасно з позовною заявою (для позивача), відзивом (для відповідача), письмовим поясненням (для третьої особи); копії доказів (крім речових доказів) мають бути заздалегідь надіслані або надані особою, яка їх подає, іншим учасникам справи.

У разі неможливості подання доказу в установлений строк учасник справи зобов'язаний проінформувати письмово про це суд із зазначенням причин, з яких доказ не може бути отриманий і поданий, повідомивши, що ним були здійснені усі необхідні дії, спрямовані на його отримання та подання (ч. 4 ст. 79 КАС України). Докази, подані з порушенням процесуальних строків, без роз'яснення поважних причин їх пропуску, до розгляду судом не приймаються (ч. 8 ст. 79 КАС України). Копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Учасник справи в разі неможливості самотійно надати докази має право подати клопотання про витребування доказів судом. Якщо таке клопотання заявлено з пропуском установленого строку, суд залишає його без задоволення, крім випадку, коли особа, яка його подає, обґрунтує неможливість його подання в установлений строк із причин, що не залежали від неї.

Про витребування доказів за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу.

Законодавець вимагає від учасників справи добросовісно виконувати свої процесуальні права та обов'язки, не зловживати ними під час неналежного виконання ухвали суду про витребування доказів. У разі 1) неповідомлення суду про неможливість подати доказ; 2) неподання доказів із неповажних причин – суд має право застосувати заходи процесуального примусу у вигляді тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом або накладати штраф (ст.ст. 147, 149 КАС України).

Суд може витребувати докази також до подання позову в порядку **забезпечення доказів**, передбаченому статтями 114–117 КАСУ.

Як передбачено КАСУ, суд за заявою учасника справи або особи, яка може набути статусу позивача, має забезпечити докази, якщо є підстави припустити, що засіб доказування може бути втрачений або збирання чи подання відповідних доказів стане згодом неможливим або ускладненим.

Заява про забезпечення доказів може бути подана до суду як до, так і після подання позовної заяви. При цьому в разі подання заяви про забезпечення доказів до подання позовної заяви заявник має подати позовну заяву упродовж десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення доказів. У разі неподання позовної заяви в зазначений строк, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження суд скасовує ухвалу про вжиття заходів забезпечення доказів не пізніше наступного дня після закінчення такого строку або постановлення судом ухвали про повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження.

У статті 115 КАС України визначено способи забезпечення доказів. Такими зокрема є:

- допит свідків;
- призначення експертизи;
- витребування та огляд письмових або речових доказів, зокрема за місцем їх знаходження;
- заборона вчинити певні дії щодо доказів;
- зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів.

Статтею 116 КАС України визначено вимоги до заяви про забезпечення доказів. У разі подання заяви про забезпечення доказів, яка не відповідає вимогам цієї статті, така заява повертається заявнику.

Суд має розглянути заяву не пізніше п'яти днів з дня її надходження до суду з повідомленням заявника та інших осіб, які можуть отримати статус учасників справи, про дату, час і місце судового засідання, проте їх неявка не перешкоджає розгляду поданої заяви. Проте у невідкладних випадках та за клопотанням особи суд розглядає заяву без повідомлення зазначених осіб.

За результатами розгляду заяви про забезпечення доказів суд постановляє ухвалу про задоволення чи відмову в задоволенні заяви, яка може бути оскаржена.

Зміст поняття забезпечення доказів варто розуміти у двох площинах: 1) із боку учасників адміністративної справи або особи, яка може набути статусу позивача, – як процесуальну діяльність, спрямовану на отримання допомоги від адміністративного суду в одержанні

та закріпленні будь-яких даних, які в подальшому будуть використані ними в судовому процесі як підстава для обґрунтування своїх вимог або заперечень; 2) із боку адміністративного суду як уповноваженого суб'єкта доказування на реалізацію механізму забезпечення доказів – як здійснення додаткових організаційно-забезпечувальних заходів, передбачених адміністративно-процесуальними нормами, спрямованих на невідкладне збереження (фіксацію) відомостей про дані та обставини (через можливість їх втрати, зникнення або знищення), що матимуть доказове значення для правильного вирішення адміністративної справи.

Зі змісту положень статті 90 КАС України визначено, що **суд оцінює докази**, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні, що є імперативною нормою.

При цьому жодні докази не мають для суду наперед установлені сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності.

Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів).

Для повноти встановлення всіх обставин у справі і зібранні необхідних доказів суд ураховує також показання свідків, які повідомляють про відомі їм обставини, що мають значення для справи.

Здійснення всіх процесуальних дій при зібранні доказів проводиться відповідно до порядку, передбаченого в Кодексі. Так, не вважатиметься доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини. Також за відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами цього Кодексу. Для проведення допиту свідка суд викликає його до суду за заявою учасника справи. Крім того суд може допитати сторони, третіх осіб та їхніх представників за їх згодою, зокрема за власною ініціативою.

Суд також може врахувати висновок експерта та пояснення експертів.

При цьому потрібно пам'ятати, що всі особи, викликані до суду, попереджаються про кримінальну відповідальність за завідомо

неправдиве показання чи відмову від давання показань на вимогу суду чи за відмову без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків.

На додаток до наведеного переліку суд, який розглядає справу або заяву про забезпечення доказів, у разі потреби збирання доказів за межами його територіальної юрисдикції доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії, а в разі якщо в процесі розгляду справи суду потрібно вручити документи, отримати докази, провести окремі процесуальні дії на території іншої держави, суд може звернутися з відповідним судовим дорученням до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави (далі – іноземний суд) у порядку, встановленому КАС України або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Кодекс передбачає, що під час виконання судового доручення застосовується процесуальний закон України, при цьому для виконання доручення не можуть застосовуватися примусові заходи.

Отже, правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, види та джерела їх походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінювання змісту і процесуальної форми доказів.

10.2. Звернення до адміністративного суду. Проведення в суді першої інстанції⁵³⁴

10.2.1. Право на звернення з адміністративним позовом. Строк звернення з адміністративним позовом

Судовий процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, починається зі звернення до суду.

⁵³⁴ Автори: Віталій Кузьмишин, Олена Мілієнко, Оксана Присяжна.

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах. Позов до адміністративного суду висувається через подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами *спрощеного позовного провадження*, яке призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення їх.

Строк звернення до адміністративного суду є процесуальним строком, що обчислюється за правилами статті 120 КАС України; строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку.

Строк, що визначається роками, закінчується у відповідні місяць і число останнього року цього строку.

Строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, і становить шість місяців.

Строк звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень обчислюється від дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог, і становить три місяці.

Для звернення до адміністративного суду з позовами у спорах за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та позовами у спорах, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу, встановлюється тримісячний строк від дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Строк оскарження нормативно-правових актів до адміністративного суду – упродовж всього строку їхньої чинності (ч. 3 ст. 264 КАС України).

Строк звернення до адміністративного суду щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій становить п'ять днів від дати ухвалення рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 5 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду *у п'ятиденний строк, але не пізніше двадцять другої години дня, що передують дню голосування* (ч. 7 ст. 273 КАС України).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце в день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк із дня ухвалення рішення, учинення дії або допущення бездіяльності (ч. 8 ст. 273 КАС України).

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як *за два дні до дня голосування* (ч. 3 ст. 274 КАС України).

Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть також установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору й позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення суперечки, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється від дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета суперечки та їхнє обґрунтування. Вона подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена за допомогою заповнення бланка позову, наданого судом.

КАС України встановлено ретельний підхід до підготовки позову як до основного документа, що, з одного боку, є формою звернення до суду, а з іншого – підставою для відкриття провадження.

Першою та головною умовою відповідності обраної форми звернення до суду вимогам, установленим КАС України, є подання позовної заяви в письмовій формі.

Відповідно письмовою формою є такий спосіб зовнішнього вираження документа, який за допомогою письма та умовних знаків забезпечує збереження інформації, що міститься в ньому на матеріальному носії.

Ухваленим на сьогодні матеріальним носієм є папір, на якому потрібна інформація надрукована машинописним способом, за допомогою комп'ютера або написана від руки. У перспективі поширення використання електронних носіїв інформації в галузі державного управління може стати можливим подання заяви електронною поштою за допомогою мережі Internet.

Під час складання позовної заяви варто керуватись загальними правилами правопису та культури ділового мовлення. Так, текст заяви залежно від способу написання має бути чорного кольору, якщо це машинописний або комп'ютерний спосіб, якщо ж текст написано від руки, то припускається використання чорного та синього чорнила. Для рукописного тексту також актуальною є вимога охайності та розбірливості під час його написання.

Юридична техніка вимагає точної вказівки назви документа, тобто потрібно писати «позовна заява». На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Така допомога може полягати в консультуванні особи щодо її заповнення, оформлення, роз'яснення вимог закону до її оформлення, у попередній перевірці правильності складання позовної заяви тощо. При цьому консультації службовця апарату суду можуть стосуватися лише процесуальних аспектів оформлення позовної заяви, але в жодному разі не суті спору.

Кожна особа, а також в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право, має право в порядку, установленому КАСУ, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про захист їх за допомогою:

- 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

- б) ухвалення судом вказаних вище рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб:

- а) який не суперечить закону;
- б) який забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України.

10.2.2. Зміст і оформлення позовної заяви

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог КАС України, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

КАС України визначено **перелік вимог, із додержанням яких має подаватись позовна заява**. Недодержання цих вимог має наслідком залишення позовної заяви без руху. Однак залишення позову без руху може мати для позивача негативні наслідки. Отже, щоб уникнути таких проблем, позивачу потрібно особливо ретельно підходити до підготовки позову.

Частинами 5–9 статті 160 КАС України встановлено такі вимоги до змісту позовної заяви.

У позовній заяві зазначаються:

- 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява. Звертаючись до суду, позивач ураховує встановлені Кодексом правила розмежування предметної, інстанційної юрисдикцій та територіальної підсудності.
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або імена (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їхнє місце розташування (для юридичних осіб) або

місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); пошто-вий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Подаючи позовну заяву, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається до суду, і надати вичерпну інформацію про інших осіб, які беруть участь у справі. Для того, щоб суд мав змогу скласти повне уявлення про заявника, встановлено обов'язкові дані про його особу, які потрібно висвітлити у заяві.

Залежно від того, звертається зі скаргою фізична особа чи юридична, вона має вказати відповідно своє ім'я або найменування.

Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається з прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить⁵³⁵.

Найменуванням юридичної особи є назва, що вказана в її установчих документах і внесена до єдиного державного реєстру, містить інформацію про її організаційно-правову форму, характер діяльності або є її комерційним (фірмовим) найменуванням⁵³⁶.

Такі самі вимоги висуваються і до основних даних про інших осіб, які беруть участь у справі. Це зокрема:

- ім'я (найменування) особи;
- найменування юридичної особи;
- поштову адресу особи;
- номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є (Засобами зв'язку можуть бути телефони (стаціонарні або мобільні), факси та електронна пошта. Зазначення всіх цих засобів у заяві не є обов'язковим, але саме скаржник є зацікавленою особою, і тому в його інтересах бути обізнаним в усіх стадіях розгляду своєї справи);
- реєстраційний номер облікової картки платника податків – елемент Державного реєстру фізичних осіб України, який

⁵³⁵ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

⁵³⁶ Там само.

надається фізичним особам-платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігається за ними впродовж усього їхнього життя (наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2017 № 882 «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків»);

- 3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо в позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Варто відзначити, що КАС України не містить визначення «ціни позову», тому не буде помилкою застосування за правилами аналогії закону положень Цивільного процесуального кодексу України в редакції Закону України від 03.10.2017 № 147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»;

- 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів.

Відповідне формулювання позовних вимог має міститись у позовній заяві з викладенням обставин, якими обґрунтовує свою позицію позивач;

- 5) згідно з пунктами 5, 9, 10 частини 5 статті 160 КАС України в позовній заяві також зазначаються:

- обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; докази, що підтверджують вказані обставини;
- у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;
- у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт.

У позовній заяві потрібно дати детальний опис фактів, що стосуються публічного правового конфлікту, з обов'язковим посиланням

на відповідний нормативно-правовий акт. Водночас слід урахувати, що, по-перше, частина позовних заяв складається й подається пересічними громадянами без використання правової допомоги (це законом не заборонено), по-друге, суди, відправляючи правосуддя, є незалежними. Тому доходимо висновку, що суд не зв'язаний викладеною у заяві позицією (оцінкою) певних фактів навіть за умови підкріплення їх відповідними положеннями нормативно-правових актів. Констатація порушення прав і законних інтересів із посиланням на правові акти є позицією сторони, яку вона відстоює в суді. А вже адміністративний суд має ухвалити остаточне правосудне рішення щодо висунутих вимог;

- 6) Перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності в позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви також вказується у позовній заяві;
- 7) Якщо позовна заява подається *представником*, то в ній додатково зазначаються такі відомості стосовно представника: ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) представника, його місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Якщо позовна заява подається особою, звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у ній зазначаються підстави звільнення позивача від сплати судового збору. У той же час у позовній заяві можуть бути вказані й інші відомості, необхідні для правильного вирішення спору.

Крім основних відомостей, які мають бути зазначені в позовній заяві, новою редакцією КАС України виділено додаткові вимоги до змісту позовної заяви. Так, у ній також зазначаються:

- відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлено обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;
- відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

- власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема подання декількох позовів до одного й того ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями.

Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету України з відповідної особи штрафу в сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадку зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству (п. 2 ч. 1 ст. 149).

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

- 1) позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спорів у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору;
- 2) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;
- 3) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
- 4) позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;
- 5) позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;
- 6) порушено правила об'єднання позовних вимог (крім випадків, в яких є підстави для застосування положень статті 172 КАСУ);

- 7) відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;
- 8) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 цього Кодексу.

Разом із тим КАСУ визначено перелік документів, що додаються до позовної заяви:

- *копії позовної заяви, а також копії доданих до позовної заяви документів* відповідно до кількості учасників справи;
- *документ про сплату судового збору у встановлених порядку й розмірі, або документи, які підтверджують підстави звільнення від сплати судового збору відповідно до закону.*

Позивач зобов'язаний додати до позовної заяви *всі наявні в нього докази*, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги (якщо подаються письмові чи електронні докази – позивач може додати до позовної заяви копії відповідних доказів).

У разі пропуску строку звернення до адміністративного суду позивач зобов'язаний додати до позову *заяву про поновлення цього строку* та докази поважності причин його пропуску.

До заяви про визнання індивідуального акта протиправним чи адміністративного договору недійсним додається також *оригінал або копія оскаржуваного акта чи договору* або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності акта чи договору в позивача – клопотання про його витребування (ч.ч. 1, 3, 4, 6, 7 ст. 161).

У разі подання адміністративного позову суб'єкт владних повноважень зобов'язаний додати до позовної заяви *доказ надіслання рекомендованим листом із повідомленням про вручення* іншим учасникам справи, які не мають офіційної електронної адреси, *копій позовної заяви та доданих до неї документів.*

До позовної заяви за потреби додаються *клопотання та заяви позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, участь у судовому засіданні щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, звільнення (відстрочення, розстрочення, зменшення) від сплати судового збору, про призначення експертизи, витребування доказів, про забезпечення надання безоплатної правничої допомоги, якщо відповідний орган відмовив у її наданні, тощо* (ч. 5 ст. 161).

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду.

Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви.

Відповідач, третя особа, яка не застановить самостійних вимог на предмет спору, мають подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Варто звернути увагу, що з метою всебічного розгляду справи в розумний строк у КАС України визначені процесуальні приписи, які установлюють відповідний порядок подання документів для учасників справи. Ці приписи є присічними, тому сторони мають їх дотримуватися.

Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд та зазначити таке: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу.

У разі визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання вказаних доказів.

У разі ухвалення судом відмови сторони від визнання обставин суд може встановити строк для подання доказів щодо таких обставин.

Якщо зі зміною предмета або підстав позову чи з поданням зустрічного позову змінилися обставини, що підлягають доказуванню, суд залежно від таких обставин установлює строк подання додаткових доказів.

Докази, не подані в установлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їхнього подання у вказаний строк із причин, що не залежали від неї.

Водночас потрібно зазначити, що всі згадані строки для звернення до суду, подання документів, розгляду справ у суді, під час карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), були продовжені на строк дії такого карантину. Відповідні зміни було внесено до положень КАС України та передбачено, що продовження процесуальних строків може здійснюватись як за заявою сторін, так і за ініціативою суду.

Копії доказів (крім речових доказів), що подаються до суду, заздалегідь надсилаються або надаються особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. Суд не бере до уваги відповідні докази в разі відсутності підтвердження надсилання (надання) їхніх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними.

Докази, які не додані до позовної заяви чи до відзиву на неї, якщо інше не визначено КАС, подаються через канцелярію суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи або в судовому засіданні з клопотанням про приєднання їх до матеріалів справи.

Документи (зокрема процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії – вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених КАС України.

Процесуальні документи в електронній формі мають бути подані учасниками справи до суду з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи через заповнення форм процесуальних документів відповідно до Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (ч.ч. 7–11 ст. 44).

Учасник справи звільняється від обов'язку надсилати іншим учасникам справи або подавати до суду копії документів відповідно до кількості учасників справи, якщо він подає документи до суду в електронній формі. У такому разі копії відповідних документів іншим учасникам справи направляє суд.

Якщо обсяг документів є надмірним, суд направляє учасникам справи тільки копії процесуальних документів та повідомлення про можливість ознайомитися з іншими матеріалами в приміщенні суду або через Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в електронній формі, такі документи скріплюються електронним цифровим підписом учасника справи (його представника).

Якщо документи подаються учасниками справи до суду або надсилаються іншим учасникам справи в паперовій формі, такі

документи скріплюються власноручним підписом учасника справи (його представника).

Якщо позов, апеляційна, касаційна скарга подані до суду в електронній формі, позивач, особа, яка подала скаргу, мають подавати до суду заяви по суті справи, клопотання та письмові докази виключно в електронній формі, крім випадків, коли судом буде надано дозвіл на їхнє подання в паперовій формі.

Поступове переведення судового процесу із суто паперового в електронний є логічним рішенням. Упровадження системи електронного судочинства на всіх стадіях процесу й перехід до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи створює можливості дистанційної участі в судовому процесі, подання різних документів, ознайомлення зі справою.

Відповідно до підпунктів 15.1, 15.2 пункту 15, пунктів 15–17 розділу VII «Перехідні положення» Кодексу адміністративного судочинства України Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система починає функціонувати через 90 днів з дня опублікування Державною судовою адміністрацією України у газеті «Голос України» та на вебпорталі судової влади оголошення про створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Проте до затвердження Вищою радою правосуддя Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему повноцінно вказана система в судах не працює.

До дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи подання, реєстрація, надсилання процесуальних та інших документів, доказів, формування, зберігання та надсилання матеріалів справи здійснюються в паперовій формі. Позовні та інші заяви, скарги та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, у порядку їх надходження підлягають обов'язковій реєстрації в автоматизованій системі документообігу суду в день надходження документів. Справи, розгляд яких розпочато та не закінчено за матеріалами в паперовій формі до початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, продовжують розглядатись за матеріалами в паперовій формі. За наявності технічної можливості суд може розглядати таку справу за матеріалами в електронній формі.

10.2.3. Способи судового захисту

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАС України.

Кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом у спосіб, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Одним із об'єктивних питань, які потрібно враховувати в адміністративному процесі, є те, що учасники публічно-правових відносин мають нерівні можливості. Адже з одного боку в зазначених правовідносинах виступають суб'єкти владних повноважень чи їхні посадові особи, тобто це фактично держава. А з іншого – фізична або юридична особа, права якої порушено або обмежено суб'єктом владних повноважень.

У зв'язку зі специфікою правовідносин в адміністративних справах на адміністративні суди покладено обов'язок активно сприяти фізичним та юридичним особам у захисті прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що виявляється в обов'язку відповідача у справі доказувати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності. Зокрема, суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів.

10.2.4. Забезпечення адміністративного позову

Суд за заявою учасника справи або за власною ініціативою має право вжити заходів забезпечення позову як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, відповідно до підстав, передбачених статтею 150 КАС України, зокрема:

- 1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист, або поновлення порушених чи оспорюваних прав чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або
- 2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень і порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Ухвалу про забезпечення позову може постановити суд першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити й суд апеляційної інстанції.

У статті 151 КАСУ передбачені види забезпечення позову. Такими є:

- 1) зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборона відповідачу вчиняти певні дії;
- 3) заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- 4) зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Важливо розуміти, що суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову. Заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позовними вимогами, у свою чергу суд враховує співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб.

Водночас законодавством передбачено низку обмежень для забезпечення позову. Так, не допускається забезпечення позову через:

- 1) зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої

- кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії;
- 2) зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, установа заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»;
 - 3) зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків;
 - 4) зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, а також установа для Національного банку України, його посадових і службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій;
 - 5) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що впливають з такого рішення;
 - 6) зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх установа (формування, розрахунку);
 - 7) зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, установа заборони Кабінету Міністрів України призначати

на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

- 8) зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта;
- 9) зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від учинення певних дій, що впливають з такого індивідуального акта.

Заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупинити, унеможливити або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки і проведення виборів.

Зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову допускається лише в разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта.

Не допускається вжиття заходів забезпечення позову, які полягають в (або мають наслідком) припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру.

Відповідно до передбаченого Кодексом порядку подання заяви про забезпечення позову така заява може подаватися як до подання самої позовної заяви, так і після. У разі подання заяви про забезпечення позову до подання позовної заяви заявник подає відповідну

позовну заяву упродовж десяти днів від дня постановлення ухвали про забезпечення позову.

Заява про забезпечення позову розглядається судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, не пізніше двох днів від дня її надходження, без повідомлення учасників справи. Про забезпечення позову або про відмову в його забезпеченні суд постановляє ухвалу, в якій зазначає вид забезпечення позову та підстави його обрання. Суд також зазначає порядок виконання ухвали про забезпечення позову.

Ухвалу про забезпечення позову або про відмову в забезпеченні позову може бути оскаржено, що не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи. Крім того, за клопотанням учасника справи суд може допустити заміну одного заходу забезпечення позову іншим. Кодекс передбачає, що особи, винні в невиконанні ухвали про забезпечення позову, несуть відповідальність, встановлену законом.

Статтею 157 КАС України встановлено підстави та порядок скасування заходів забезпечення позову. Зокрема, суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справ, це питання розглядається в судовому засіданні не пізніше п'яти днів з дня надходження його до суду.

Водночас відмова у скасуванні забезпечення позову не перешкоджає повторному зверненню з таким самим клопотанням при появі нових обставин, що обґрунтовують потребу скасування забезпечення позову.

Заходи забезпечення позову, вжиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі:

- 1) неподання заявником відповідної позовної заяви згідно з вимогами частини другої статті 153 КАСУ;
- 2) повернення позовної заяви;
- 3) відмови у відкритті провадження у справі.

10.2.5. Постановлення судом ухвали про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі

Розгляд справи в адміністративному суді відбувається за певними стадіями. Розрізняють обов'язкові та факультативні стадії адміністративного судочинства. Проходження обов'язкових стадій під час розгляду адміністративної справ є обов'язковим. *Порушення*

стадійності є порушенням процесуальної норми, що має наслідком скасування судового рішення.

Обов'язковими стадіями адміністративного судочинства є:

- 1) звернення до суду та відкриття провадження у справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) розгляд справи по суті (відкриття розгляду справи по суті; з'ясування обставин справи та дослідження доказів, судові дебати; ухвалення судового рішення).

Проходження факультативних стадій є необов'язковим етапом розгляду адміністративної справи. Вони ініціюються учасниками розгляду справи відповідно до положень КАС України.

До факультативних стадій адміністративного судочинства належать такі:

- 1) урегулювання суперечки за участю судді;
- 2) перегляд судових рішень: (апеляційне провадження, касаційне провадження, перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами).

Залежно від виду провадження (загальне чи спрощене) стадія «підготовче провадження» може бути обов'язковою чи факультативною.

Отже, після реєстрації позовної заяви вона *не пізніше наступного дня передається судді*.

На стадії відкриття провадження у справі суддя упродовж п'яти днів від дня надходження до адміністративного суду позовної заяви має з'ясувати:

- чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
- чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском установленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті

провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

У разі встановлення перешкод для відкриття провадження у справі суддя може відкласти його, **постановивши ухвалу про залишення позовної заяви без руху**. Зокрема, якщо позовну заяву подано без додержання передбачених КАС України вимог, в ухвалі про залишення позовної заяви без руху зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб і строк їхнього усунення, який не може перевищувати десяти днів від дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Також у разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи цивільного судочинства суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору у встановленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установленний судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та приймається до розгляду, про що суд постановляє ухвалу про відкриття провадження.

Якщо ж недоліки не усунуто, або сторона відкликала позов до відкриття провадження, або ж позов подано особою, яка не має адміністративно-процесуальної дієздатності, чи взагалі не підписано, або до позову не додано доказів досудового врегулювання спору, якщо це передбачено законодавством, або позивачем подано до цього ж суду аналогічний позов до відповідача, **суддя повертає такий позов заявнику, про що постановляється ухвала**.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Копії ухвал про залишення позовної заяви без руху або про повернення позовної заяви надсилаються особі, яка подала позовну заяву, не пізніше наступного дня після її постановлення.

Крім цього суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;
- 2) є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, яка звернулась із позовною заявою або до якої пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;
- 4) у провадженні певного суду є справа про спір між тими самими сторонами про той самий предмет і з тих самих підстав.

Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та всіма доданими до неї матеріалами не пізніше наступного дня після її постановлення.

Отже, на стадії відкриття провадження у справі упродовж п'яти днів суддя перевіряє подану до суду позовну заяву та додані до неї документи й може здійснити такі процесуальні дії:

- відкрити провадження;
- залишити позов без руху;
- повернути;
- відмовити у відкритті провадження.

При цьому потрібно пам'ятати, що ухвали про повернення та про відмову у відкритті провадження можуть бути оскаржені.

Разом із тим потрібно підкреслити, що під час карантину, встановленого КМУ з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), строки для постановлення ухвал суду про залишення без руху, повернення позовної заяви та для виконання ухвали суду про залишення позову без руху було продовжено на час цього карантину. Відповідні зміни внесено до КАС України.

Наступною стадією адміністративного провадження є підготовка справи до судового розгляду. Варто зазначити, що на відміну від попередньої редакції кодексу чинним КАС України цій стадії адміністративного провадження відводиться повноцінна роль. Статтею 173 КАС України передбачено завдання і строки підготовчого провадження.

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі.

Законодавцем визначено, що завданням підготовчого провадження є: остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають установленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; учинення інших дій із метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі й закінчується закриттям підготовчого засідання та здійснюється **упродовж шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі**. У виняткових випадках для належної підготовки справи до розгляду по суті цей строк **може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів** за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Як уже було зазначено вище, строки підготовчого провадження також продовжено на час цього карантину на підставі відповідних змін до положень КАС України.

Для виконання завдань підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання.

Статтями 174–183 КАС України регламентовано надсилання копії ухвали про відкриття провадження у справі, копії позовної заяви та доданих до неї документів, подання відзиву, подання пояснень третіх осіб щодо позову або відзиву, пред'явлення зустрічного позову, форма і зміст зустрічної позовної заяви, форма і зміст зустрічної позовної заяви, мета і строк проведення підготовчого засідання, порядок проведення підготовчого засідання, подання відповіді на відзив та заперечення, судові рішення у підготовчому засіданні.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення.

У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, які потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) закриття провадження у справі;
- 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

А у випадку визнання позову відповідачем за результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду.

Ухвалення в підготовчому засіданні судового рішення в разі відмови від позову, визнання позову, примирення сторін суд постановляє увалу, якою закриває провадження у справі. У разі примирення суд ухвалою затверджує угоду про примирення. Потрібно підкреслити, що в разі, якщо такі дії сторін суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси, суд може їх не визнати.

10.2.6. Відзив. Відповідь на відзив. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відзиву. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві

Статтями 162-165 КАС України регулюються визначені цим розділом питання, зокрема критерії до форми та змісту цих процесуальних документів.

Так, у **відзиві** на позовну заяву зазначають:

- 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб-громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності;
- 3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем;
- 4) обставини, які визнаються відповідачем;
- 5) заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не

погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права;

- б) перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання.

До відзиву мають додаватися докази, що підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача, якщо такі докази не надавалися позивачем. Також до відзиву додаються документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи, що є обов'язковою вимогою Кодексу.

Відзив подається у строк, установлений судом, але цей строк не може бути меншим п'ятнадцяти днів від дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Крім того цей строк має дати змогу відповідачу підготувати його та відповідні докази, а іншим учасникам справи – отримати відзив до початку першого підготовчого засідання у справі.

У разі ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами.

У **відповіді на відзив** позивач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень та мотиви їх визнання або відхилення.

Щодо відповіді на відзив застосовуються аналогічні критерії до змісту та правила, встановлені Кодексом для відзиву.

Відповідь на відзив подається в строк, установлений судом, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

Наступним процесуальним документом, який може бути доданий до справи є, **заперечення** відповідача на відповідь на відзив, де він викладає свої пояснення, міркування, аргументи і мотиви визнання або відхилення тим, що наведені у відповіді на відзив.

До заперечень застосовуються правила, аналогічні тим, які встановлені для відзиву на позов.

Заперечення подаються у строк, установлений судом, але цей строк має бути таким, що дасть змогу іншим учасниками справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

У **поясненнях третьої особи щодо позову** або відзиву третя особа, що не застановить самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи й міркування на підтримку або заперечення проти позову.

До пояснень третьої особи застосовуються правила, встановлені Кодексом для відзиву на позов.

Пояснення третьої особи подаються в строк, установлений судом, що дасть змогу третій особі підготувати свої міркування, аргументи та відповідні докази й надати пояснення до позову або відзиву, а іншим учасникам справи – відповідь на такі пояснення завчасно до початку розгляду справи по суті.

Зустрічний позов в адміністративному судочинстві

Положеннями частини восьмої статті 47 КАС України передбачено, що сторони у справі, крім суб'єктів владних повноважень, користуються правом пред'явити зустрічний позов.

Зустрічний позов може бути пред'явлено у строк для подання відзиву на позов, приймається до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані і спільний їх розгляд є доцільним, зокрема коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову.

Вимоги за зустрічним позовом ухвалою суду об'єднуються в одне провадження з первісним позовом.

Зустрічна позовна заява подається з додержанням загальних правил пред'явлення позову, а заява, що подана з порушенням вимог, повертається заявнику.

10.2.7. Урегулювання спору за участі судді.

Відмова відповідача від позову, примирення

Питання **врегулювання спору за участі судді** регулюється ст.ст. 184–188 КАС України. Обов'язковою умовою для такого врегулювання є згода сторін, яка має надатися сторонами до початку розгляду справи по суті.

Водночас Кодекс передбачає випадки, коли проведення врегулювання спору за участю судді не допускається, зокрема:

- 1) в окремих категоріях складних адміністративних справ (щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних

повноважень, щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої Ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), за винятком типових справ;

- 2) у випадку вступу у справу третьої особи, яка застановить самостійні вимоги щодо предмета спору.

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу та зупиняє провадження у справі та переходить до проведення спільних і закритих нарад за участю всіх сторін та судді. Ініціювати проведення таких нарад має суд; якщо справа розглядається колегіально, то врегулювання спору проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду. Суддя може оголошувати перерви між засіданнями цих нарад, а закриті наради проводяться з кожною зі сторін окремо. Під час таких засідань суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору, спрямовує врегулювання спору для досягнення сторонами примирення.

Суддя може навести приклади судової практики в аналогічних спорах, може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору, проте не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації й оцінювати докази у справі. За потреби до участі в нарадах залучається перекладач. Інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною, тому під час проведення врегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами й забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також здійснювати фото- і кінозйомку, відео- та звукозапис.

У разі недосагнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення врегулювання спору повторне проведення врегулювання спору за участю судді не допускається.

Статтею 187 КАС України передбачено, що процедура врегулювання спору за участю судді проводиться упродовж розумного строку, який не має перевищувати тридцяти днів від дня постановлення ухвали про її проведення. Такий строк урегулювання спору за участю судді продовженню не підлягає.

Припинення врегулювання спору за участю судді здійснюється:

- 1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;
- 2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді;
- 3) за ініціативою судді в разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;
- 4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

При припиненні врегулювання спору за участю судді постановляється ухвала, яка оскарженню не підлягає, й одночасно суддя вирішує питання про поновлення провадження у справі. Якщо припинення врегулювання спору за участю судді припиняється без примирення сторін, справа передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку, установленому Кодексом.

Позивач може відмовитися від позову, а відповідач – визнати позов на будь-якій стадії провадження у справі, зазначивши про це в заяві по суті справи або в окремій письмовій заяві.

До ухвалення судового рішення у зв'язку з відмовою позивача від позову або визнанням позову відповідачем суд роз'яснює сторонам наслідки відповідних процесуальних дій, перевіряє, чи не обмежений представник відповідної сторони в повноваженнях на їх вчинення. У цьому разі суд постановляє ухвалу, якою закриває провадження у справі, а при частковій відмові позивача від позову суд постановляє ухвалу про часткове закриття провадження у справі.

Потрібно врахувати, що якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси, то суд не ухвалює такої відмови від позову, визнання позову та продовжує розгляд адміністративної справи. Аналогічно, якщо суд установить, що дії представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд також продовжить розгляд справи.

У разі визнання позову відповідачем повністю або частково суд за наявності для того законних підстав ухвалює рішення про задоволення позову повністю або у відповідній частині вимог.

Примирення сторін

Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок, для чого сторони звертаються до суду із заявою про примирення сторін. Умови примирення сторони

викладають у відповідній заяві, при цьому їх примирення може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. На умовах, що виходять за межі предмета спору, якщо вони не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб, сторони теж вправі примиритись. При цьому умови примирення не можуть суперечити закону та виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень.

На час, необхідний сторонам для примирення, суд, за клопотанням сторін, зупиняє провадження у справі. Обов'язком суду в цьому випадку є роз'яснити сторонам про наслідки рішення у зв'язку з примиренням сторін. Таке рішення затверджується ухвалою суду, цією ж ухвалою провадження у справі закривається.

Як передбачено статтею 191 КАС України, ухвала про затвердження умов примирення виконується сторонами в порядку і строки, які нею визначені. Крім того законодавець указав, що така ухвала є виконавчим документом та має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим законом, а в разі її невиконання така ухвала може бути подана для її примусового виконання в порядку, визначеному законодавством для виконання судових рішень.

10.2.8. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення, що відбувається і більшості випадків під час розгляду справи по суті. Розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат є **завданням розгляду справи по суті**.

Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів від дня відкриття провадження у справі, а в разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня від дня закінчення такого строку.

Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті, а в умовах карантину ці строки продовжуються на час дії карантину згідно зі змінами, внесеними до КАС України.

Розгляд справи відбувається в судовому засіданні. Про місце, дату і час судового засідання суд повідомляє учасників справи. Засідання

проводиться у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Окремі процесуальні дії за потреби можуть вчинятися за межами приміщення суду.

У разі подання всіма учасниками справи клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження на підставі наявних у суду матеріалів.

У судовому засіданні можуть бути оголошені перерви в межах установлених КАС України строків розгляду справи, тривалість яких визначається відповідно до обставин, що їх викликали.

У КАС України міститься визначення **письмового провадження**. Це розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи у випадках, установлених цим Кодексом.

Учасники справи мають право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за умови наявності в суду відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

Учасник справи подає заяву про участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду **не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання**. Копія заяви в той самий строк надсилається іншим учасникам справи.

Водночас під час карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), учасники справи можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Підтвердження особи учасника справи здійснюється із застосуванням електронного підпису, а якщо особа не має такого підпису, то в порядку, визначеному Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» або Державною судовою адміністрацією України.

Відеоконференція, у якій беруть участь учасники справи, фіксується судом, який розглядає справу, за допомогою технічних засобів

відео- та звукозапису. Відео- та звукозапис відеоконференції зберігається в матеріалах справи.

Ходом судового засідання, забезпеченням додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійсненням учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямуванням судового розгляду на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуненням із судового розгляду всього, що не має значення для вирішення справи, **керує голова судового засідання.**

У разі одноособового розгляду справи суддя, який розглядає справу, є головою судового засідання. У разі колегіального розгляду справи головою засідання є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою під час розподілу справи.

Учасники судового процесу та інші присутні в судовому засіданні особи звертаються до суду словами **«Ваша честь»**.

Особи, присутні в залі судового засідання, мають встати, коли входить і виходить суд. Особи, присутні в залі, заслуховують рішення суду стоячи. Учасники судового процесу, інші особи, присутні в залі судового засідання, звертаються до суду та один до одного, дають пояснення, покази, висновки, консультації тощо стоячи. Відхилення від цієї норми припускається з дозволу голови.

Учасники судового процесу, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані беззаперечно виконувати розпорядження голови, а за виявлення неповаги до суду винні особи притягуються до відповідальності, установлені законом.

З оголошенням головою судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Суд під час розгляду справи має безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показами свідків, оглянути речові докази.

Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами голова судового засідання надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення.

Вислухавши додаткові пояснення, суд постановляє ухвалу про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами й переходить до **судових дебатів**.

Судові дебати складаються з промов осіб, що беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам у справі, які, на їхню думку, підтверджуються дослідженими доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення має ухвалити суд. Особи, які беруть участь у справі, виступають у судових дебатах у тому ж порядку, що й давали пояснення. Першому надається слово позивачу, його представнику, другим виступає відповідач та його представник, після того слово надається третім особам. Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

Суд може повернутись до з'ясування обставин у справі, якщо під час судових дебатів виникає потреба з'ясування нових обставин, що мають значення для справи, або дослідження нових доказів. Для цього суд постановляє ухвалу про повернення до з'ясування обставин у справі.

Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу, а судді не мають права розглядати інші судові справи та розголошувати хід обговорення й ухвалення рішення в нарадчій кімнаті.

За нормами КАС України, судові засідання повністю фіксується за допомогою **відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу** в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему. Лише за наявності заперечень з боку будь-кого з учасників судового процесу проти неї відеофіксація не здійснюється.

Учасники справи мають право ознайомитися з технічним записом і протоколом судового засідання та **упродовж п'яти днів** від дати проголошення рішення у справі подати до суду **письмові зауваження** щодо їхньої неповноти або неправильності.

Вирішуючи спірні питання, за наявності відповідних обставин, передбачених нормами КАС України, **суд може зупинити провадження у справі, залишити позов без розгляду або закрити провадження у справі**.

Видами судових рішень є:

- ухвали;
- рішення;

– постанови.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи в суді першої інстанції, клопотання та заяви осіб, які беруть участь у справі, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених цим Кодексом, вирішуються судом через постановлення **ухвал**.

Ухвалюючи судове рішення (постанову) по суті адміністративного позову, суд вирішує:

- 1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;
- 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на підтвердження їх;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

Отже, негайно після закінчення судового розгляду суди ухвалюють рішення іменем України, яке ухвалюється, складається й підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. У виняткових випадках залежно від складності справи складення рішення, постанови в повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як десять, а якщо справа розглянута в порядку спрощеного провадження, – п'ять днів від дня закінчення розгляду справи.

Судове рішення (повне або скорочене) проголошується в судовому засіданні, яким завершується розгляд справи, негайно після виходу суду з нарадчої кімнати публічно, крім випадків, установлених цим КАС України.

Датою ухвалення судового рішення є дата його проголошення (незалежно від того, яке рішення проголошено – повне чи скорочене). Датою ухвалення судового рішення в порядку письмового провадження є дата складення повного судового рішення.

У разі проголошення в судовому засіданні скороченого рішення суд надсилає учасникам справи копію повного судового рішення упродовж двох днів від дня його складання в електронній формі

в порядку, установленому законом (у разі наявності в особи офіційної електронної адреси), або рекомендованим листом із повідомленням про вручення (якщо така адреса в особи відсутня).

Днем вручення судового рішення є:

- 1) день вручення судового рішення під розписку;
- 2) день отримання судом повідомлення про доставлення копії судового рішення на офіційну електронну адресу особи;
- 3) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про вручення судового рішення;
- 4) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місця проживання чи перебування особи, повідомленою цією особою суду;
- 5) день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати копію судового рішення чи відмітки про відсутність особи за адресою місця проживання чи перебування особи, що зареєстровані в установленому законом порядку, якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси.

Судові рішення відповідно до цієї статті вручаються через надсилення (видання) відповідній особі копії (тексту) повного або скороченого судового рішення, що містить інформацію про вебадресу такого рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень.

У разі розгляду справи за матеріалами в паперовій формі судові рішення надсилаються також у паперовій формі рекомендованим листом із повідомленням про вручення.

Вище мова йшла про розгляд справи в загальному позовному провадженні. Далі зазначимо про особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Нагадаємо, що за правилами **спрощеного позовного провадження** розглядаються справи незначної складності, за винятком справ:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених Кодексом адміністративного судочинства України;
- 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- 3) щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби;
- 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі.

Для того щоб справа розглядалась за правилами спрощеного позовного провадження, позивач подає клопотання про розгляд справи за такими правилами в письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або таке клопотання може міститися у ній.

Таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

КАС України визначено особливості розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Зокрема:

- підготовче засідання під час розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться;
- перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі;
- суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) розглядаються справи щодо:

- 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

- 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;
- 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працевдатних осіб;
- 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Процесуальним законодавством передбачено спеціальні правила щодо розгляду окремих категорій складних справ.

Такими справами є:

- справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень: зокрема законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;
- справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних

паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку.

Зокрема:

- 1) законності індивідуальних актів Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних, про відкликання у банку банківської ліцензії та ліквідацію банку, про затвердження пропозиції Національного банку України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;
- 2) законності індивідуальних актів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб про запровадження тимчасової адміністрації у банку, про початок процедури ліквідації банку, про затвердження плану врегулювання та будь-яких інших індивідуальних актів, ухвалених на його виконання, а також індивідуальних актів щодо призначення уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, делегування їм повноважень;
- 3) законності рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;
- 4) законності індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку;
- 5) законності індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку;
 - справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби.

Також у КАС України визначено правила розгляду окремих категорій **термінових адміністративних справ**.

Такими справами є:

- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;
- справи щодо уточнення списку виборців;
- справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб,

творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум;

- справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу;
- справи, пов'язані з виборами Президента України
- справи за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань;
- справи за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань;
- справи щодо гарантованого забезпечення потреб оборони;
- справи за зверненням органів доходів і зборів;
- справи за зверненням Служби безпеки України щодо включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням;
- справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;
- справи щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із притягнення до адміністративної відповідальності;
- справи щодо рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця;
- справи за адміністративними позовами щодо примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України;
- справи за адміністративними позовами щодо затримання іноземців або осіб без громадянства;
- справи за адміністративними позовами про оскарження рішень центрального органу виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування поширення зброї масового знищення, про продовження зупинення відповідних (відповідної) фінансових (фінансової) операцій (операції) (видаткових фінансових операцій).

У зазначених вище справах про подання позовної заяви та про дату, час і місце розгляду справи **суд негайно повідомляє** відповідача та інших учасників справи через направлення тексту повістки на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – кур'єром або за відомим суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

У таких справах суд проголошує повне судове рішення, а копії судових рішень невідкладно видаються учасникам справи або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

10.2.9. Особливості розгляду типових та зразкових справ

Новим для адміністративного судочинства є розгляд типових та зразкових справ, які розглядаються у відповідному порядку за окремо визначеними нормами. Так, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають **типові адміністративні справи**, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції.

У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразковій зазначаються підстави, з яких суд, який надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, а також посилення на типові справи. До подання додаються матеріали справи.

Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам до такого подання, зокрема через значні розбіжності у їхніх фактичних обставинах, які унеможливають ухвалення для них зразкового рішення.

Особливості провадження в типовій справі

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою – у разі, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі.

Провадження в типовій справі підлягає відновленню від дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. А в разі ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна скарга в порядку, визначеному КАС України.

10.3. Перегляд судових рішень: апеляційне й касаційне провадження. Перегляд за нововиявленими або виключними обставинами⁵³⁷

Перегляд судових рішень є додатковим захистом прав, свобод та інтересів громадян. Проте важливо усвідомлювати мету такого перегляду: громадяни не мають право вимагати повторного розгляду справи задля винесення нового рішення, адже суди вищого рівня мають здійснювати перегляд саме з метою виправлення судових помилок і недоліків у разі їх наявності. Важливим у цьому питанні лишається збереження саме правового балансу. Так, громадяни мають право на захист у вигляді контрольної перевірки судового рішення вищим судом, проте мають зберігати повагу до остаточного рішення суду (принцип *res judicata*) і не реалізовувати право на перегляд лише з метою повторного розгляду. Вищі суди при здійсненні перегляду виконують контрольну функцію й виправляють недоліки в разі потреби, у такому разі ймовірність існування двох думок стосовно предмета спору не може бути підставою для нового розгляду справи⁵³⁸.

Законодавство визначає такі засоби перегляду судових рішень, як апеляція, касація та, так би мовити, «повторна касація». Провідною

⁵³⁷ Авторка: **Інеса Костенко**.

⁵³⁸ Процедура апеляції в частині додержання належних гарантій проти можливих свавільних відмов передати апеляційну скаргу до апеляційного суду конкретизована в рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Воловик проти України», «Рябих проти Росії», «Скорик проти України». Так, на підставі §§ 52, 62 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії» принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

відмінністю апеляції від касації є те, що апеляція подається на рішення, що не набрали законної сили, а касація – на ті, що набрали законної сили (ч. 1 ст. 325 КАС України; ч. 1 ст. 359 КАС України). Також відповідно до положень частини ч. 1 ст. 13 КАС України учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки, мають право на апеляційний перегляд справи, а на касаційне оскарження судового рішення – лише у визначених законом випадках і лише після його перегляду в апеляційному порядку. Серед основних засад адміністративного судочинства, що закріплені у ч. 3 ст. 2 КАС України, також встановлено забезпечення права на апеляційний перегляд і забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Отже, сутність *апеляційного оскарження* полягає в можливості учасника справи, особи, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та обов'язки, висловлення суду апеляційної інстанції незгоди з установленням судом першої інстанції фактичним обставинам адміністративної справи та (або) застосування цим судом норм матеріального та (або) процесуального права Сутність *касаційного оскарження* полягає в можливості учасника справи, особи, яка не брала участі у справі, якщо суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси та обов'язки, висловлення суду апеляційної інстанції незгоди з рішенням суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також із постановою суду апеляційної інстанції (повністю або частково) на підставі неправильного застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

10.3.1. Апеляційне провадження

Відповідно до Конституції України захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин здійснюється адміністративними судами, юрисдикцію та повноваження яких визначає КАС України. Так, відповідно до п.6 ч. 3 ст. 2 КАСУ забезпечення права на апеляційний перегляд справи є однією з основних засад адміністративного судочинства, що гарантує відновлення порушених прав

й охоронюваних законом інтересів людини і громадянина⁵³⁹. Проте таке право не може бути абсолютним, і необхідними є певні правила, що визначають порядок певної процедури, провідною метою яких є здійснення судочинства на високому рівні, не обмежуючи права та свободи людини і громадянина згідно з ЄСПЛ⁵⁴⁰.

Судом апеляційної інстанції в адміністративних справах може бути: апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого міститься місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення; Верховний Суд у випадках, коли переглядає судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції (ч. 2 ст. 23; ч. 2 ст. 292 КАС України); Велика Палата Верховного Суду у випадках, коли переглядає судові рішення Верховного Суду, розглянуті ним як судом першої інстанції (ч. 3 ст. 23; ч. 3 ст. 292 КАС України)⁵⁴¹.

Відтак провідною метою апеляційного адміністративного суду є перевірка законності й обґрунтованості судових рішень, спрямована на захист прав, свобод та інтересів сторін у публічно-правовому спорі. Апеляційний перегляд судових рішень є певним засобом усунення помилок, які були допущені під час розгляду справи адміністративним судом першої інстанції. Саму ж апеляцію слід розуміти як форму звернення до адміністративного суду про перегляд судового

⁵³⁹ Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va11p710-07>.

⁵⁴⁰ Постанова Верховний Суд 28 березня 2019 р. № 286/1695/18
В ухвалі Євросуду від 8.01.2008 щодо прийнятності заяви № 32671/02 у справі «Скорик проти України» зазначено, що право на суд, одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним, воно може підлягати обмеженням, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак ці обмеження не мають впливати на користування правом у такий спосіб і до такої міри, що саму його суть буде порушено. Вони мають відповідати законній меті, і тут має бути розумний ступінь пропорційності між засобами, що застосовуються, та метою, якої намагаються досягти.
ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду, і такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою та запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (п.57 рішення від 28.05.85 у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства», п.96 рішення від 13.02.2001 у справі «Кромбах проти Франції»). https://zib.com.ua/ua/print/137712-u_vs_proanalizuvali_ponyattya_zastosuvannya_zapobizhnogo_zah.html

⁵⁴¹ Частина третя статті 292 КАС України встановлює компетенцію Великої Палати Верховного Суду переглядати адміністративні справи в апеляційному порядку за правилами глави 1 «Апеляційне провадження» розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України з урахуванням підходів, відображених у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Plakhteyev and Plakhteyev v. Ukraine», «Верітас проти України», «Воловік проти України», «Волосюк проти України», «Гурепка проти України», «Перетяка та Шереметьєв проти України», «ТОВ «Базальт-Імпекс» проти України», «Трегубенко проти України», «Устименко проти України» та ін. На підставі частини третьої статті 278 КАС України судом апеляційної інстанції у справах, розглянутих відповідно до частини третьої статті 273 КАС України Верховним Судом, є Велика Палата Верховного Суду.

рішення. КАС України містить положення, які встановлюють строки апеляційного звернення, що залежать від предмета оскарження. Так, відповідно до ч. 1 ст. 295 КАС України апеляційна скарга на рішення суду подається упродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення. Проте у випадку, коли учаснику справи не було вручено повне рішення в день його проголошення або складення, законодавцем передбачена можливість поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження: на рішення суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж тридцяти днів від дня вручення йому повного рішення суду; на ухвалу суду – якщо апеляційна скарга подана упродовж п'ятнадцяти днів від дня вручення йому відповідної ухвали суду⁵⁴².

Слід окремо зазначити Постанову Верховного суду 20.11.2019 у справі № 209/1396/19(2-а/209/50/19)⁵⁴³, в якій застосовується поняття «незначний пропуск строку на апеляційне оскарження»⁵⁴⁴. Так, на думку Верховного Суду, якщо особа не допустила необ'єктивного зволікання з поданням апеляційної скарги, вжила невідкладні заходи щодо подання належним чином оформленої апеляційної скарги, водночас пропуск строку на апеляційне оскарження є незначним і перегляд судового рішення суду першої інстанції не порушує принципу *res judicata* (принцип остаточного рішення), то в такому разі строк на апеляційне оскарження може бути поновлений.

Форма та зміст самої апеляційної скарги закріплена у ст. 296 КАС України, де зазначено, що апеляційна скарга подається в письмовій формі та безпосередньо до суду апеляційної інстанції (ст. 297 КАС країни). Нагадаємо, що відповідно до положень ч. 1 ст. 186 КАС України (у редакції до 15.12.2017) апеляційна скарга має була подаватися до адміністративного суду апеляційної інстанції через

⁵⁴² У цьому плані як правозастосовні орієнтири постають рішення Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Шевченко проти України» (§ 27), «Пономарьов проти України» (§§ 41, 47), «Устименко проти України» (§ 52); ухвала Європейського суду з прав людини у справі «Трух проти України» від 14.10.2003; пункт 23 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06.03.2008 № 2; рішення Верховного Суду України від 13.09.2006 у справі № 6-26370кс04; постанова Верховного Суду України від 13.07.2016 у справі № 3-774гс16; постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 05.12.2011 у справі № 21-369а11, від 15.10.2013 у справі № 21-240а13. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁵⁴³ Постанова ВС від 20.11.2019 у справі № 209/1396/19(2-а/209/50/19. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

⁵⁴⁴ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85774675>

суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Із цих підстав була гучна адміністративна справа, розгляд якої завершився постановою ВС⁵⁴⁵. Верховний суд, посилаючись на принцип пропорційності і ст. 297 КАС України, зазначив, що апеляційну скаргу можна подати як через місцевий суд, так і безпосередньо до апеляційного суду⁵⁴⁶. ВС зазначив, що апеляційний суд виявив «надмірний формалізм та непропорційність» у відношенні між застосованими засобами та поставленою метою, наслідком чого стало порушення права скажника на апеляційний перегляд судового рішення.

Формула зміста апеляційної скарги закріплена у ст. 296 КАС України, відповідно до якої в апеляційній скарзі зазначається: найменування суду апеляційної інстанції, до якого подається скарга; найменування суду першої інстанції, який ухвалив рішення, номер справи та дата ухвалення рішення; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) особи, яка подає апеляційну скаргу, її місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), поштовий індекс, ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку та електронної пошти, офіційна електронна адреса, за наявності; повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); вимоги

⁵⁴⁵ Суть спору у відповідній справі полягала в тому, що позивач, не погодившись із додатковим судовим рішенням суду першої інстанції, подав апеляційну скаргу безпосередньо до суду апеляційної інстанції. Однак апеляційний суд повернув позивачеві апеляційну скаргу без розгляду, мотивуючи своє рішення тим, що позивач порушив порядок подання апеляційної скарги, встановлений ч. 1 ст. 186 КАС України (у редакції Закону, що діяв до 15 грудня 2017 року), та вимоги підпункту 15.5 п. 15 ч. 1 розд. VII Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв після 15 грудня 2017 року), де зазначено, що апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до або через відповідні суди. У даній справі Верховний суд задовольнив касаційну скаргу позивача, який просив скасувати ухвалу та направити справу до апеляційного суду для вирішення питання про відкриття апеляційного провадження у справі.

Як зазначив Верховний суд, застосування принципу пропорційності при здійсненні судочинства вимагає такого тлумачення підпункту 15.5 п.15 ч. 1 розд. VII Перехідних положень КАС України (у редакції Закону, що діяв на момент прийняття рішення судом апеляційної інстанції), яке б гарантувало особі право на безпосереднє звернення з апеляційною скаргою до апеляційного суду відповідно до ст. 297 КАС України. <http://tuipravo.info/publikatsii/novyny/item/2574-vs-vyslovyvsia-shchodo-poriadku-podannia-apeliatsiinoi-skarhy.html>

⁵⁴⁶ Постанова Верховного Суду від 22.11.2019 у справі № 2040/8090/18. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85836102>

скаржника до суду апеляційної інстанції; вказівка на інформацію, на підставі якої скаржник обґрунтовує свої вимоги до апеляційного суду, зокрема з питань факту та права – обґрунтування вимог особи, яка подала апеляційну скаргу, із зазначенням того, у чому полягає неправильність чи неповнота дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права; у разі потреби – клопотання особи, яка подає апеляційну скаргу, про витребування нових доказів, про виклик свідків тощо; дата отримання копії судового рішення суду першої інстанції, що оскаржується; перелік матеріалів, що додаються.

Окреслені положення ст. 296 КАС України дають змогу адміністративному суду апеляційної інстанції чітко ідентифікувати скаржника та кваліфікувати вимоги такої особи в аспекті питань права. Орієнтирами постають принципи верховенства права, юридичної визначеності згідно зі ст. 3, ч. 1 ст. 8 Конституції України; підпунктом 4.1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 № 15-рп/2004; рішеннями Європейського суду з прав людини у справах «Мушта проти України», «Пономарьов проти України» (§§ 47, 52). Слід також зазначити, що суд зобов'язаний брати до уваги доповнення або зміни апеляційної скарги у разі надання доказів надіслання їх копій іншим учасникам справи. Як приклади можна навести постанови Верховного Суду від 07.02.2018 № к/9901/5183/17 у справі № 808/2147/16 та № к/9901/10561/18 у справі № 816/4693/15⁵⁴⁷.

Відкриття апеляційного провадження здійснюється відповідно до правил та порядку, що закріплені у КАС України (ст.ст. 298–305). Апеляційна скарга реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу. Якщо апеляційна скарга подана після закінчення строків, установлених статтею 295 КАС України, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними – суд залишає таку скаргу без руху. Особі надається десять днів від дня вручення ухвали, щоб звернутися до суду апеляційної інстанції із заявою про поновлення строку. Апеляційна скарга не приймається до розгляду й повертається судом апеляційної інстанції, якщо таку

⁵⁴⁷ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с. С. 64.

скаргу подає особа, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або скарга не підписана належним чином; якщо було подано заяву про відкликання скарги до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження; якщо скаргу подано не до суду апеляційної інстанції. Про повернення апеляційної скарги постановляється ухвала, яка може бути оскаржена в касаційному порядку, зважаючи на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets v. Ukraine», «Vorobyeva v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine», «Андрієвська проти України», «Мельник проти України» (§§ 22–31), «Мушта проти України», «Науменко проти України», «Перетяка та Шереметьєв проти України» (§§ 33–42) та ін.⁵⁴⁸.

Суд може відмовити у відкритті апеляційного провадження з таких підстав: судове рішення, на яке подається апеляційна скарга, не підлягає апеляційному оскарженню; є ухвала про закриття провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої апеляційної скарги цієї самої особи на це саме судове рішення; є постанова про залишення апеляційної скарги цієї самої особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення; скаржником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на апеляційне оскарження або наведені підстави для поновлення строку на апеляційне оскарження визнані судом неповажними (ст. 299 КАС України). Ухвала судді-доповідача про відмову у відкритті апеляційного провадження може бути оскаржена в касаційному порядку (ч. 3 ст. 328 КАС України), а також зважаючи на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Bulanov and Kupchik v. Ukraine», «Lizanets v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine», «Трегубенко проти України», «Устименко проти України», «Христов проти України» (§ 35) та ін.⁵⁴⁹.

За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу

⁵⁴⁸ Додатково можна звернутися до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Nataliya Mikhaïlenko v. Ukraine», «Stanev v. Bulgaria» та ін. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁵⁴⁹ Підставами для відмови судом апеляційної інстанції у відкритті апеляційного провадження у справі є такі, зокрема, із урахуванням практики Європейського суду з прав людини, наведеної в рішенні у справі «Plakhteyev and Plakhteyeva v. Ukraine». Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

про відкриття апеляційного провадження у справі (ч. 1 ст. 300 КАС України). Упродовж строку, встановленого судом апеляційної інстанції в ухвалі про відкриття апеляційного провадження, учасники справи мають право подати до суду апеляційної інстанції відзив на апеляційну скаргу в письмовій формі, де зазначають свої заперечення щодо змісту і вимог апеляційної скарги. Якщо апеляційна скарга подана з пропуском строку, суд у випадку поновлення строку на апеляційне оскарження зупиняє дію оскаржуваного рішення в ухвалі про відкриття апеляційного провадження. Важливо зазначити, що в адміністративного суду є «свобода розсуду» (дискреційні повноваження) на поновлення процесуальних строків, адже за таких обставин лише суд вирішує, яка причина є поважною та які докази можна враховувати, за умови обґрунтування позиції відповідними доводами, а не лише через вказівку «визнати поважними причини пропуску процесуальних строків»⁵⁵⁰. Відтак необґрунтоване поновлення процесуальних строків на оскарження «остаточного судового рішення» є порушенням принципів «res judicata», юридичної визначеності⁵⁵¹. Апеляційний адміністративний суд має повноваження щодо закриття апеляційного провадження, перелік підстав стосовно цього питання міститься у ст. 305 КАС України. У разі закриття апеляційного провадження на підставі ч. 1 ст. 305 КАС України суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена в касаційному порядку.

Апеляційний розгляд розпочинається з того, що суддя-доповідач у порядку підготовки справи до апеляційного розгляду вирішує всі необхідні питання (п.п. 1–8 ч. 1 ст. 306 КАС України), проводить підготовчі дії та призначає справу до розгляду в суді апеляційної інстанції. Слід зазначити, що суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними у ній доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції лише в межах доводів та вимог апеляційної скарги, тобто він не може розглядати позовні вимоги та підстави позову, що не були заявлені в суді першої інстанції (ст. 308 КАС України).

Законодавцем встановлено строки розгляду апеляційної скарги, відповідно до яких апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяти днів від дня

⁵⁵⁰ Ухвала Верховного Суду України від 26.01.2006 у справі № 6-7307к04.

⁵⁵¹ Постанова Верховного Суду України від 13.07.2016 у справі № 3-774гс1.

постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках передбачено продовження строку розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів (ст. 309 КАС України). Розгляд апеляційної скарги може здійснюватися в судовому засіданні (ст. 310 КАС України) і в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами (ст. 311 КАС України). За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін (ст. 316 КАС України); скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення (ст. 317 КАС України); скасувати судові рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю чи частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково (ст. 319 КАС України); визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених цим Кодексом випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині; скасувати судові рішення й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю (ст. 318 КАС України); у визначених КАС України випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) й ухвалити одне з рішень, зазначених у пунктах 1–5 ч. 1 ст. 315 КАС України.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами КАС України та з урахуванням таких основоположних принципів адміністративного процесу: відкритості – у частині забезпечення доступу до інформації, зокрема з урахуванням позиції Європейського суду з прав людини, викладеної в рішенні у справі «Ріпан проти Австрії»; гласності судового процесу – на підставі частини першої статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та пункту 1 статті 6 конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, пункту 6 частини другої статті 129 Конституції України, ст. 10 КАС України, практики Європейського суду з прав людини (§63 рішення у справі «Podbielski and PPU Polpure v. Poland», рішення у справі «Мельхоус проти Чеської Республіки», § 27 рішення у справі «Ріпан проти Австрії»). Судові рішення суду апеляційної

інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку у випадках, передбачених КАС України. Що ж до набрання законної сили судовими рішеннями суду апеляційної інстанції, то постанова суду апеляційної інстанції набирає з дати її ухвалення, а ухвала – з моменту її проголошення. Після закінчення апеляційного провадження матеріали справи – крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, – повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк з дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи (ст. 326 КАС України).

Інститут повернення адміністративної справи дає змогу також у належний спосіб реалізувати право на звернення до суду при виконанні судового рішення в частині отримання виконавчого листа, що деталізується в пункті 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; статті 55 Конституції України; частині першій статті 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; ст. 5 КАС України; рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Kreuz v. Poland», «Le Compte, Van Leuven And De Meyere v Belgium» (§ 51)⁵⁵². До того ж на час знаходження адміністративної справи в суді апеляційної інстанції особа має право одержати доступ до суду з метою вирішення питань, що стосуються виконання судового рішення (статті 370, 372 КАС України).

10.3.2. Касаційний перегляд судових рішень (касаційне провадження)

У пункті 1 частини другої статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» установлено, що Верховний Суд здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції. При цьому це найвищий суд у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша статті 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Відповідно до ст. 327 КАС України судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. У межах здійснення адміністративного судочинства в касаційному провадженні у складі Верховного Суду діють касаційний адміністративний суд та Велика Палата Верховного Суду (пункти 1, 2 частини другої статті 37 Закону

⁵⁵² Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

України «Про судоустрій і статус суддів»). У касаційному адміністративному суді Верховного Суду було створено судові палати: із розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів, із розгляду справ щодо захисту соціальних прав, із розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Положення статті 328 КАС України містять роз'яснення щодо права на касаційне оскарження, відповідно до яких учасники справи, а також особи, які не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково у випадках, визначених КАС України. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду першої інстанції про забезпечення позову, заміну заходу забезпечення позову, ухвали, зазначені в пунктах 3, 4, 12, 13, 17, 20 частини першої статті 294 КАС України, після їх перегляду в апеляційному порядку. У касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Підставами касаційного оскарження судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права у виключних випадках. Законодавець надає вичерпний перелік таких випадків: якщо суд апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні застосував норму права без урахування висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду, крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення

від такого висновку; якщо скаржник умотивовано обґрунтував потребу відступлення від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в постанові Верховного Суду та застосованого судом апеляційної інстанції в оскаржуваному судовому рішенні; якщо відсутній висновок Верховного Суду щодо питання застосування норми права в подібних правовідносинах; якщо судові рішення оскаржується з підстав, передбачених ч.ч. 2, 3 ст. 353 КАС України.

Відповідно до ч. 5 ст. 328 КАС України рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення в яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом, не підлягають касаційному оскарженню. Судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (за певними виключеннями), також не підлягають касаційному оскарженню.

Касаційна скарга на судові рішення подається упродовж тридцяти днів від дня його проголошення безпосередньо до суду касаційної інстанції, проте законодавцем закріплено право на поновлення такого строку в разі його пропуску з поважних причин (ст. 329, ст. 331 КАС України).

На стадії відкриття касаційного провадження суд із відповідних підстав (ст. 332 КАС України) може залишити без руху або повернути касаційну скаргу. Якщо касаційну скаргу подано на судові рішення, що не підлягає касаційному оскарженню, касаційна скарга є необґрунтованою, або скаржником у строк, визначений судом, не подано заяву про поновлення строку на касаційне оскарження (повний перелік підстав ст. 333 КАС України), то в такому випадку суд відмовляє у відкритті касаційного провадження.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі (ч. 1 ст. 334 КАС України). Суд касаційної інстанції при відкритті касаційного провадження може спиратися на принципи «*res judicata*», юридичної визначеності з огляду на практику Європейського суду з прав людини (рішення у справі «Мушта проти України»; рішення у справі «Пономарьов проти України»). В ухвалі про відкриття касаційного провадження зазначається строк для подання учасниками справи відзиву на касаційну скаргу та вирішується питання про витребування матеріалів справи,

необхідних для розгляду. Відсутність такого відзиву не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій Особа, яка подала касаційну скаргу, наділена правом щодо доповнення чи зміни касаційної скарги в межах строку на касаційне оскарження. Суд касаційної інстанції може закрити касаційне провадження на підставі ч. 1 ст. 339 КАС України й постановити ухвалу про закриття. Закриття касаційного апеляційного провадження оформлюється ухвалою, яка має відповідати положенням статті 248 Кодексу адміністративного судочинства України.

При касаційному розгляді першим етапом є підготовка справи до касаційного розгляду, під час якої суддя-доповідач, наділений відповідними процесуальними повноваженнями, з'ясовує склад осіб, які беруть участь у справі; вирішує письмово заявлені клопотання осіб, які беруть участь у справі; вирішує питання про можливість попереднього розгляду справи або письмового провадження за наявними у справі матеріалами в суді касаційної інстанції; вирішує питання про зупинення виконання судових рішень, які оскаржуються; та інші питання, необхідні для касаційного розгляду справи⁵⁵³. Усі рішення, ухвалені суддею-доповідачем під час підготовки справи до касаційного розгляду, постановляються в формі ухвали з додержанням загальних правил ст. 248 КАС України.

Під час касаційного розгляду суд переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, збирати чи приймати до розгляду нові докази (ст. 341 КАС України). Отже, суд касаційної інстанції не може приймати та розглядати вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції; змінювати предмет і підставу позову в суді касаційної інстанції. Така правова позиція наведена у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема в рішеннях у справах «Bulanov and Kupchik v. Ukraine», «Lizanets v. Ukraine», «Vorobyeva v. Ukraine», «Zheltyakov v. Ukraine» та ін.

⁵⁵³ Відповідними правозастосовними орієнтирами можуть виступати рішення Європейського суду з прав людини у справах «Fyodorov and Fyodorova v. Ukraine», «Slyusar v. Ukraine» та ін.; постанови Верховного Суду від 23.01.2018 № к/9901/2890/18 к/9901/2891/18 495/6612/16-а, № к/9901/2890/18 к/9901/2891/18 495/6612/16-а тощо. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

КАС України передбачено строк розгляду касаційної скарги, відповідно до якого касаційна скарга на рішення та постанови має бути розглянута упродовж шістдесяти днів, а на ухвали – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі (ст. 342 КАС України)⁵⁵⁴.

У деяких випадках, перелік яких закріплено у ч. 1 ст. 345 КАС України, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами. Проте якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він признає її до касаційного розгляду в судовому засіданні.

Якщо суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду, то в такому випадку суд передає справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду (ст. 346 КАС України). Порядок такої передачі закріплений у ст. 347 КАС України.

Перелік можливих рішень суду касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги та щодо формулювання відповідних висновків у резолютивній частині судового рішення є вичерпним. За наслідками розгляду касаційної скарги суд має право: скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду; скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині; скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду

⁵⁵⁴ Як на правозастосовний орієнтир, можна спиратися на рішення Європейського суду з прав людини у справах «Peretyaka and Sheremetyev v. Ukraine», «Волосюк проти України», «Желтяков проти України» (§ 44), «Науменко проти України», «Пономарьов проти України» (§§ 47, 52), «Трегубенко проти України», «Христов проти України» та ін. Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

у відповідній частині; у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанції повністю або частково і закрити провадження у справі у відповідній частині; у визначених КАС випадках скасувати свою постанову (повністю або частково) і прийняти одне з рішень, визначених п. 1-6 ч. 1 ст. 349 КАС. Перелік підстав щодо рішення суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги закріплено у ст.ст. 350–354 КАС України⁵⁵⁵.

За результатами розгляду касаційної скарги суд ухвалює судові рішення у формі постанов, а процедурні питання, які пов'язані з рухом справи, вирішуються судом касаційної інстанції через постановлення ухвал. Складовими елементами постанови суду касаційної інстанції є вступна, описова, мотивувальна та резолютивна частини. Судові рішення касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають. Набрання судовими рішеннями суду касаційної інстанції законної сили залежить від виду самого рішення. Так, постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з дати її прийняття, а ухвала – із моменту її проголошення. У випадку якщо ухвала постановлена судом поза межами судового засідання або в судовому засіданні в разі неявки всіх учасників справи, розгляду справи в письмовому провадженні, набирає законної сили з моменту її підписання суддею (ст.ст. 355, 356, 359 КАС України)⁵⁵⁶.

Звідси можна сформулювати такі визначальні засади касаційного провадження: касація є послідовною стадією судового розгляду після апеляції у випадках, установлених законом; касація можлива виключно у випадках відповідно до закону (частина перша статті 328 КАСУ); з ухвал можна оскаржувати ті, що прямо передбачені в законі (частина 2 статті 328 кодексу адміністративного судочинства України); підставами для касаційного оскарження є виключно питання права (частина четверта коментованої статті), тобто неправильне застосування судом норм матеріального права

⁵⁵⁵ Додатковими правозастосовними орієнтирами, зокрема, для потенційних скажників до суду касаційної інстанції, є рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets v. Ukraine», «Zhelyakov v. Ukraine», «Агрокомплекс» проти України», «Білуха проти України» (§ 54), «Верітас проти України» (§ 28), «Олександр Волков проти України», «Совтрансавто-Холдинг» проти України», «Сокурєнко і Стригун проти України» (§§ 24–29), «ТОВ «Базальт-Імпекс» проти України». Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

⁵⁵⁶ Правова позиція з цього питання міститься у рішеннях Європейського суду з прав людини у справах «Мушта проти України», «Пономарьов проти України». Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 884 с.

чи порушення норм процесуального права; касаційний перегляд проводиться в межах доводів і вимог касаційної скарги, із правом суду касаційної інстанції вийти за ці межі; за загальним правилом, передбачена можливість спрощеного провадження щодо розгляду адміністративних справ; можливість формулювання правового висновку, який містить тлумачення щодо застосування норм права.

10.3.3. Особливості письмового провадження

Правила щодо апеляційного розгляду справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами закріплені у ст. 311 КАС України, відповідно до яких суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження).

У випадку, коли під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд апеляційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати у судовому засіданні, він признає її до апеляційного розгляду в судовому засіданні. Велика Палата Верховного Суду як суд апеляційної інстанції наділена повноваженнями розгляду справи без повідомлення учасників справи (у порядку письмового провадження), якщо характер спірних правовідносин і предмет доказування у справі не вимагають участі сторін.

Касаційний розгляд справи в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами здійснюється відповідно до ст. 345 КАС України. Так, суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами в разі: відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; перегляду ухвал судів першої та апеляційної інстанцій; перегляду рішень суду першої

інстанції та постанов апеляційної інстанції у справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження. Проте якщо під час письмового провадження за наявними у справі матеріалами суд касаційної інстанції дійде висновку про те, що справу потрібно розглядати в судовому засіданні, то він призначає її до касаційного розгляду в судовому засіданні. У випадку, коли справа була розглянута в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, копія постанови або ухвали суду касаційної інстанції надсилається учасникам справи в порядку, визначеному КАСУ.

10.3.4. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Такий перегляд має ознаки факультативної стадії адміністративного процесу. Доцільність перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами зумовлена такими фундаментальними принципами, як справедливість судового розгляду, верховенство права та юридична визначеність. Відповідно до ч. 1 ст. 361 КАС України підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами можуть бути істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; установа вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовані закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не допускається, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи. Слід зазначити, що не може вважатися підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: переоцінка доказів, оцінених

судом у процесі розгляду справи або докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом.

Відповідно до ч.5 ст.361 КАС України підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане; установа вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, унаслідок якого було ухвалено судове рішення; установа міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

Важливо, що при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. Правозастосовними орієнтирами зазначеної процесуальної діяльності є рішення Європейського суду з прав людини у справах «Lizanets v. Ukraine», «Антоненков та інші проти України», «Желтяков проти України», «Федорченко та Лозенко проти України», постанови Верховного Суду від 06.02.2018 № к/9901/7963/18 816/4947/14, від 06.02.2018 у справі № 815/5061/14.

Статтею 363 КАС України закріплено загальний тридцятиденний строк для подання заяви про перегляд судового рішення (з моменту настання відповідної події), проте у випадку, коли підставою для перегляду є те, що істотні для справи обставини не були встановлені судом та особа, яка звертається із заявою не мала про такі обставини жодної інформації, – установається строк три роки для подання такої заяви. У випадку, коли підставами для перегляду є встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань та доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі або скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, що підлягає перегляду, законодавцем розширено строк подання заяви про перегляд до десяти років. Для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами законодавцем установлено також десятирічний строк подання відповідної заяви.

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається в судовому засіданні упродовж тридцяти днів від дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може: відмовити в задоволенні заяви та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

Верховний Суд за результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами може скасувати судове рішення повністю або частково й передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції (ст. 368 КАС України). Відповідно до ст.369 КАС України за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами якщо переглядалося рішення суду – суд ухвалює рішення; якщо переглядалася постанова – ухвалює постанову, а якщо переглядалася ухвала – постановляє ухвалу. Судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено. У результаті набрання законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі.

10.3.4.1. Перегляд судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ

Відповідно до Листа Верховного Суду від 11.09.2020 щодо Перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ здійснення такого перегляду належить до виключних повноважень Великої Палати Верховного Суду. Заяву про перегляд судового рішення подає особа, на користь якої постановлено рішення ЄСПЛ, не пізніше 30-ти днів з дня, коли така особа дізналася або могла дізнатися про набуття цим рішенням статусу остаточного. Заява про перегляд судового рішення може бути подана не пізніше 10 років від дня набрання рішенням національного суду законної сили; такий строк є пресічним і не може підлягати поновленню⁵⁵⁷.

⁵⁵⁷ Лист Верховного Суду від 11.09.2020 щодо Перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VSS00495.html

Процесуальним законодавством установлюється форма і зміст заяви про перегляд судових рішень, разом із заявою мають подаватися документи, що підтверджують надіслання іншим учасникам справи копії заяви та доданих до неї документів; докази, що підтверджують наявність виключних обставин; документ, який підтверджує повноваження представника особи, що подає заяву, – якщо заява підписана таким представником; клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, в органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ), якщо її немає в розпорядженні особи, яка подала заяву; у разі пропуску строку на подання заяви – клопотання про його поновлення. Слід зазначити, що за подання і розгляд заяви судовий збір не сплачується. У разі якщо заява не відповідає встановленим вимогам, така заява залишається без руху з наданням строку для усунення її недоліків.

При здійсненні перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ заява розглядається судом у судовому засіданні упродовж 30-ти днів від дня відкриття провадження. Верховний Суд має повноваження в результаті перегляду судового рішення: відмовити в задоволенні заяви та залишити відповідне судове рішення в силі; задовольнити заяву, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду; скасувати судове рішення повністю або частково й передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції. За наслідками розгляду заяви Верховний Суд ухвалює постанову⁵⁵⁸.

Ураховуючи практику перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ, можна виокремити такі підстави для відмови в задоволенні заяв: відсутність у рішеннях ЄСПЛ вказівки на потребу вжиття заходів індивідуального характеру відносно заявників;

⁵⁵⁸ Відповідно до статистичних даних Листа Верховного Суду від 11.09.2020 щодо перегляду судових рішень Великою Палатою Верховного Суду на підставі рішень ЄСПЛ, до Верховного Суду надійшло загалом 130 заяв про перегляд рішень національних судів усіх юрисдикцій на підставі рішень ЄСПЛ, серед них розглянуто 121 заяв, із них по суті – 71, зокрема в адміністративних справах: перебувало на розгляді 38, розглянуто по суті – 30, повернуто – 5; в господарських справах перебувало на розгляді 12, розглянуто по суті – 5, повернуто – 1, відмовлено у відкритті провадження – 6; у кримінальних справах перебувало на розгляді 32, розглянуто по суті – 10, повернуто – 10, відмовлено у відкритті провадження – 10; у цивільних справах перебувало на розгляді 48, розглянуто по суті – 26, повернуто – 16, відмовлено у відкритті провадження – 2. Як бачимо, перебувало на розгляді 38 адміністративних справ, і цю кількість випереджає лише категорія цивільних справ.

формулювання заявниками вимог до осіб, які не були учасниками господарської справи (держава Україна, Уповноважений у справах ЄСПЛ, Міністерство юстиції України); пред'явлення фактично нових позовних вимог (про стягнення інфляційних втрат, 3% річних за тривале невиконання судових рішень); відсутність у зверненні до ЄСПЛ (формулярі заяви) вказівки на рішення національних судів, про перегляд яких просить заявник; відсутність зв'язку між справою заявника та справою, порушення Конвенції, при розгляді якої констатовано ЄСПЛ; констатація ЄСПЛ лише надто тривалих строків розгляду справи національними судами.

Сьогодні при Міністерстві юстиції України створено Комісію щодо виконання рішень ЄСПЛ⁵⁵⁹, до якої залучено широке коло фахівців. Провідними завданнями Комісії є: розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду у справах проти України, та запобігання виникненню таких проблем у майбутньому; підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також відповідних рішень Комітету міністрів Ради Європи про вжиття заходів на їх виконання; спрямування дій центральних органів виконавчої влади і забезпечення їх взаємодії з метою повного та ефективного виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також з метою ухвалення Комітетом міністрів Ради Європи Остаточної резолюції про виконання кожного конкретного рішення Європейського суду у справі проти України; удосконалення нормативно-правової бази з метою виконання рішень Європейського суду⁵⁶⁰.

30 вересня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року. Метою цієї Стратегії є розв'язання системної проблеми невиконання та тривалого виконання рішень судів. Стратегія спрямована на подальше приведення законодавства України та практики його застосування відповідно до стандартів Ради Європи у сфері виконання рішень судів. Положення Стратегії ґрунтуються на практиці Європейського суду з прав людини, рішеннях, резолюціях Комітету міністрів Ради

⁵⁵⁹ Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2020-%D0%BF#Text>

⁵⁶⁰ https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/198837.html

Європи⁵⁶¹. Відтак сьогодні вкрай важливо продовжувати плідну працю над удосконаленням законодавства щодо перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ.

Запитання та завдання

1. Перерахуйте учасників справи.
2. Назвіть інших учасників судового процесу.
3. Що ви розумієте під адміністративною правоздатністю та дієздатністю.
4. Вкажіть види забезпечення позову.
5. Визначте передбачені КАС України обмеження для забезпечення позову.
6. Назвіть підстави скасування заходів забезпечення позову.
7. Назвіть стадії судового розгляду адміністративної справи.
8. Які стадії судового розгляду є обов'язковими?
9. Які дії і в який строк суд учиняє на стадії відкриття провадження у адміністративній справі?
10. Розкрийте завдання підготовчого провадження у адміністративній справі.
11. Які процесуальні документи суд ухвалює за результатами підготовчого провадження?
12. Розкрийте поняття «докази» крізь призму положень КАС України.
13. Назвіть засоби доказування, передбачені КАС України.
14. Визначте особливості розподілу обов'язків доказування та процедури подання доказів у адміністративній справі.
15. Зазначте, які способи забезпечення доказів визначені КАС України.
16. Укажіть основні критерії оцінки доказів у адміністративній справі.
17. Хто має право звертатися до адміністративного суду зі зверненням про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах?
18. Зазначте строки звернення до адміністративного суду.
19. Які основні вимоги можуть зазначатися в адміністративному позові до суду.
20. Назвіть обов'язкові елементи адміністративного позову.
21. Схарактеризуйте організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства.
22. Визначте систему адміністративних судів і поясніть принцип її побудови.

⁵⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80#Text>

23. На які категорії справ відповідно до КАС України поширюється юрисдикція адміністративних судів?
24. Схарактеризуйте види підсудності.
25. Схарактеризуйте види підсудності адміністративних справ.
26. Схарактеризуйте склад адміністративного суду.
27. Назвіть перелік підстав для відводу судді та порядок його застосування.
28. Що ви розумієте під визначеннями «джерело права», «система джерел права» в адміністративному судочинстві?
29. Дайте визначення та назвіть умови застосування «аналогії права» та «аналогії закону».
30. Дайте визначення терміна «принципи адміністративного судочинства». Окресліть їхнє значення.
31. У яких випадках і чому суд може вийти за межі позовних вимог?
32. Чим викликана вимога дотримання розумного строку в розгляді адміністративних справ і в чому вона полягає?
33. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».
34. Сформулюйте загальне завдання адміністративного судочинства.
35. Наведіть перелік питань, які перевіряються адміністративним судом у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.
36. Назвіть критерії до форми та змісту відзиву на позов, відповіді на відзив. Заперечення. Пояснення третьої сторони.
37. Укажіть строки подання відзиву на позов.
38. Укажіть строки та правила пред'явлення зустрічного позову.
39. Розкрийте процедуру розгляду справи за участю судді.
40. Назвіть умови та наслідки примирення сторін.
41. Розкрийте зміст ходу судового засідання;
42. Назвіть види судових рішень і схарактеризуйте їх.
43. Зазначте, які категорії справ розглядаються за спеціальними правилами.
44. У яких випадках і чому суд може вийти за межі позовних вимог?
45. Чим викликана вимога дотримання розумного строку в розгляді адміністративних справ і в чому вона полягає?

Рекомендована література

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
2. Адміністративне судочинство : навч. посіб. за заг. ред. Н. Писаренко. Харків : Право, 2016. 312 с.

3. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О. Рябченко. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.
4. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013.
5. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
6. Армаш Н., Бандурка О., Басов А. та ін. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. Київ : Прецедент; Істина. 890 с.
7. Армаш Н., Дрозд О., Ігнатенко В. та ін. Оскарження судових рішень і ухвал в системі адміністративного судочинства України : практичний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2017. 272 с.
8. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. Вісник Вищого адміністративного судочинства України. 2013. № 3. С. 39–53.
9. Беззубов Д., Заросило В., Подоляка С. та ін. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства: навчальний посібник. Київ : МП «Леся», 2015. 120 с.
10. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
11. Кадмиков Я. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2013. 20 с.
12. Калмиков А. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
13. Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство : навч. посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
14. Коломоєць Т., Лютіков П., Віхляєв М. та ін. Адміністративне судочинство. Київ : Істина, 2011. 300 с.
15. Комзюк А. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
16. Константи́й О. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері: міжнародний і національний рівень судочинства. Адміністративне право і процес. 2013. № 2. С. 196–203.
17. Лошицький М., Короед С. Завдання адміністративного судочинства: теоретичні питання реалізації. *Судова апеляція*. 2013. № 3(32). С. 54–61.
18. Миколпєць В. Концептуальні основи зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 40 с.
19. Мілієнко О. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 132–139.

20. Муза О. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 239-244.
21. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельвестика», 2019. 884 с.
22. Нечитайло О.М. Адміністративне судочинство України : теорія та практика : монографія. К. : Компанія «Ваїте», 2015. 288 с.
23. Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.
24. Свиридов Ю. Процесс доказывания в гражданском и арбитражном процессах: к постановке проблемы. *Общество: политика, экономика, право*. 2011. № 4. С. 122–127.
25. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
26. Чаку Є. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.
27. Юшкевич О., Мельник Р. Основи адміністративного судочинства : навчально-тренінговий посібник. Харків : Ніка Нова, 2012. 266 с.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Галуцько Валентин Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, голова Академії адміністративно-правових наук;

Діхтієвський Петро Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, академік Академії АПН, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Кузьменко Оксана Володимирівна, докторка юридичних наук, професорка, заслужений діяч науки і техніки України, академік Академії АПН, заступниця директора Юридичного інституту ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»;

Стеценко Семен Григорович, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, суддя Верховного Суду;

Коломоєць Тетяна Олександрівна, докторка юридичних наук, професорка, членкиня-кореспондентка Національної академії правових наук України, заслужена юристка України, декан юридичного факультету Запорізького державного університету;

Курило Володимир Іванович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент Національної академії аграрних наук України, академік Академії наук вищої освіти України, академік Академії АПН, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України;

Берлач Анатолій Іванович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії АПН, завідувач кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Арсирій Руслан Олександрович, кандидат юридичних наук, докторант Наукового інституту публічного права;

Аріфходжаєва Тетяна Борисівна, кандидатка юридичних наук, вчений секретар спеціалізованої вченої ради Міжрегіональної академії управління персоналом;

Бучинська Анна Йосипівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри правознавства Поліського національного університету;

Беззубов Дмитро Олександрович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, професор кафедри конституційного та адміністративного права Державного університету інфраструктури та технологій;

Біла Вікторія Русланівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, заступниця начальника факультету підготовки, перепідготовки та кваліфікації працівників податкової міліції Університету Державної фіскальної служби України;

Басс Вікторія Олександрівна, кандидат юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ;

Берлач Наталі Анатолія, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, провідна наукова співробітниця ДНДІ МВС України;

Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Бойко В'ячеслав Петрович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Бойчук Андрій Юрійович, доктор юридичних наук, професор кафедри державознавства та права Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ, суддя Приморського районного суду міста Одеси;

Буглак Юрій Олександрович, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, академік Академії АПН, докторант Донецького юридичного інституту МВС України;

Буханевич Олександр Миколайович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, Секретаріат Кабінету Міністрів України;

Васильківська Вікторія Владиславівна, кандидатка юридичних наук, доцентка кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Васильченко Наталя Олександрівна, аспірантка Науково-дослідного інституту публічного права, суддя Новобузького районного суду Миколаївської області.

Васіна Ганна Василівна, наукова співробітниця Академії адміністративно-правових наук;

Ващенко Юлія В'ячеславівна, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри адміністративного права та процесу Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Галіцина Наталя Вікторівна, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету;

Галуцько Віра Миколаївна, докторка юридичних наук, професорка, заступниця начальника Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ;

Гетманець Ольга Петрівна, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ;

Головій Людмила Василівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України;

Глобенко Ігор Олександрович, заступник директора ТОВ «Саенс енд Спейс»;

Гончарук Степан Тихонович, кандидат юридичних наук, професор, академік Академії АПН, професор кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету;

Гулак Олена Василівна, докторка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного та фінансового права НУБіП України;

Джафарова Олена В'ячеславівна, докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ;

Діденко Сергій Володимирович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії АПН, директор Херсонського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом;

Діхтієвський Володимир Петрович, доктор філософії в галузі права, помічник адвоката;

Дніпров Олексій Сергійович, доктор юридичних наук, академік Академії АПН, Офіс Президента України;

Дрозд Олексій Юрійович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;

Дорохіна Юлія Анатоліївна, докторка юридичних наук, професорка, помічник Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду;

Журавльов Дмитро Володимирович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, заслужений юрист України, Офіс Президента України;

Замрига Артур Вікторович, кандидат економічних наук, доцент, академік Академії АПН, доцент кафедри підприємницького і корпоративного права ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;

Заярний Олег Анатолійович, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, професор кафедри інтелектуальної власності та інформаційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Зима Олександр Тарасович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого;

Зубов Олександр Вікторович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Іванищук Андрій Анатолійович, доктор юридичних наук, науковий дослідник, академік Академії АПН, директор Науково-дослідного інституту морського і космічного права;

Івановська Алла Миколаївна, кандидатка юридичних наук, доцентка, професорка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова;

Казанчук Ірина Дмитрівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ;

Карабін Тетяна Олександрівна, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету;

Кобзар Олександр Федорович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН;

Кандиба Сергій Володимирович, кандидат юридичних наук, член-кореспондент АПН, докторант Науково-дослід інституту публічного права;

Кіндюк Борис Володимирович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України.

Кічмаренко Сергій Миколайович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Комісаров Олександр Геннадійович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, заступник начальника з навчально-методичної та наукової роботи Київського факультету Національної академії Національної гвардії України;

Коваленко Лариса Павлівна докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, професорка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Коваль Анна Миколаївна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»;

Ковальчук Андрій Трохимович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри правосуддя державного університету інфраструктури і технологій;

Комзюк Анатолій Трохимович, доктор юридичних наук, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ;

Корнута Людмила Михайлівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Короєд Сергій Олександрович, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, в.о. президент Науково-дослідного інституту публічного права;

Коротун Олена Миколаївна, докторка юридичних наук, доцентка, суддя Північного апеляційного господарського суду;

Костенко Інеса Володимирівна, кандидатка юридичних наук, старша наукова співробітниця Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України, асистентка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Кравцова Тетяна Миколаївна, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, Відмінник освіти України, професорка кафедри правосуддя Сумського Національного аграрного університету.

Кудін Андрій В'ячеславович, кандидат філософських наук, доцент, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Кузніченко Сергій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист Автономної республіки Крим, проректор Національної академії внутрішніх справ;

Кузьмишин Віталій Миколайович, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, Голова Сьомого апеляційного адміністративного суду;

Курило Інна Володимирівна, докторка юридичних наук, професорка, академік академії АПН, професорка кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства НУБіП України;

Куценко Володимир Дмитрович, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, завідувач відділом Академії адміністративно-правових наук.

Лавринович Олександр Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, директор Інституту теоретико-правових досліджень у сфері юстиції та інноваційних проєктів;

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

Левченко Діана Сергіївна, наукова співробітниця Академії адміністративно-правових наук;

Легеза Юлія Олександрівна, докторка юридичних наук, професорка, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»;

Левенко Олександр Сергійович, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту морської космічного права;

Макаренко Олександр Юрійович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри правоохоронної діяльності та поліцейстики КННІ ДЮІ МВС України;

Манжула Андрій Анатолійович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, професор кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Махмурова-Дишлюк Олена Петрівна, кандидатка юридичних наук, докторантка Науково-дослідного інституту публічного права;

Мацелик Тетяна Олександрівна, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри фінансового права Університету Державної фіскальної служби;

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.

Мкртчян Роман Сейранович, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, завідувач кафедри правових дисциплін Херсонського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом;

Мороз Олександр Вікторович, аспірат Сумського національного аграрного університету.

Мосьондз Сергій Олександрович, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової і навчальної роботи Університету сучасних знань;

Мушенко Віктор Васильович, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету;

Нашинець-Наумова Анфіса Юріївна, докторка юридичних наук, доцентка, академік Академії наук вищої освіти України, академік Академії АПН, заступниця декана з науково-методичної та навчальної роботи Факультету права та міжнародних відносин Київського університету імені Бориса Грінченка;

Новак Наталія Петрівна, докторантка економічних наук, докторантка Науково-дослідного інституту публічного права;

Оксінь Віталій Юрійович, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, старший науковий співробітник Академії адміністративно-правових наук;

Орловська Ірина Григорівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, докторантка Науково-дослідного інституту публічного права;

Пашинський Володимир Йосипович, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Паук Олег Леонідович, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту морської космічного права;

Петков Сергій Валерійович, доктор юридичних наук, професор, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля;

Пекарєв Ігор Маркович, кандидат історичних наук, доцент, академік Академії АПН, вчений секретар академії адміністративно-правових наук;

Пихтін Микола Порфірович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії АПН, завідувач кафедри правознавства Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»;

Полочення Алла Борисівна, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри правознавство Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»;

Попова Світлана Миколаївна, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, професорка кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики Харківського національного університету внутрішніх справ;

Попова Лілія Миколаївна, докторка юридичних наук, доцентка, академік Академії АПН, помічниця ректора, керівниця Інформаційно-іміджевого центру, професорка кафедри фінансів та кредиту Харківського національного університету будівництва та архітектури;

Правоторова Ольга Михайлівна, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, професорка кафедри адміністративного, господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету;

Присяжна Оксана Миколаївна, начальник відділу узагальнення судової практики Сьомого апеляційного адміністративного суду;

Пухтецька Алла Альбертівна, докторка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права та процесу Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Радчук Анатолій Анатолійович, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Риженко Ірина Миколаївна, кандидатка юридичних наук, доцентка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, завідувачка кафедри Херсонського державного університету;

Рогач Олександр Янович, доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи Ужгородського національного університету;

Рокицький Євгеній Леонідович, кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник науково-дослідного інституту морського і космічного права;

Розсоха Сергій Сергійович, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, докторант 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»;

Галуцько Андрій Валентинович, кандидат юридичних наук, член-кореспондент Академії АПН, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права;

Савюк Марина Флорівна, кандидатка юридичних наук, членкиня-кореспондентка Академії АПН, старша наукова співробітниця Академії адміністративно-правових наук;

Салманова Олена Юріївна, докторка юридичних наук, професорка, заслужений працівник освіти України, професорка кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ;

Світличний Олександр Петрович, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії АПН, професор кафедри цивільного і господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування;

Сердюк Євгеній Васильович, кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії АПН, доцент кафедри Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

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.

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;

Соловійова Ольга Миколаївна, кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Амельохін Віталій В'ячеславович, здобувач Наукового інституту публічного права;

Сташків Ярослав Ярославович, доктор філософії в галузі знань право, член-кореспондент Академії АПН, начальник сектору Превенції Золотоніського РВП;

Стеценко Валентина Юріївна, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова;

Таланчук Ірина Володимирівна, старша викладачка кафедри Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»;

Танцюра Катерина Олександрівна, здобувачка Науково-дослідного інституту публічного права;

Улютіна Олена Анатоліївна, кандидатка юридичних наук, професорка, членкиня-кореспондентка Академії АПН, доцентка кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Національного університету біоресурсів та природокористування України.

Хамходера Олег Петрович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

Чижмарь Катерина Іванівна, докторка юридичних наук, доцентка, академік Академії АПН, заслужена юристка України, Офіс Президента України;

Галуцько Валентин Валентинович, науковий співробітник Науково-дослідного інституту морського і космічного права;

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»;

Аблов Євгеній Валерійович, здобувач Наукового інституту публічного права;

Шарая Анна Анатоліївна, докторка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету;

Шатрава Сергій Олександрович, доктор юридичних наук, професор. Завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем

забезпечення діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ України;

Шопіна Ірина Миколаївна, докторка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, професорка кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ;

Яра Олена Сергіївна, кандидатка юридичних наук, професорка, академік Академії АПН, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування.

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

Підручник

Видання четверте

За редакцією:

доктора юридичних наук, професора **В. Галуцька**
та докторки юридичних наук, професорки **О. Правоторової**

Дизайн обкладинки – А. Юдашкіна
Технічне редагування – Т. Шутова
Верстка – Н. Ковальчук

Підписано до друку 25.03.2021р. Формат 60x90/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 41,0. Тираж 300. Замовлення № 0421-332.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво та друк: ОЛДІ-ПЛЮС
вул. Паровозна, 46а, 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**

Textbook

Fourth edition

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 25.03.2021. Format 60x90/16.
Offset paper. Typeface Cambria. Digital printing.
Con. print sheets: 41,0. Print run: 300. Order No. 0421-332.
Negotiated price. Printed from the original ready file.

Publishing and printing: OLDI-PLUS
46a, 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