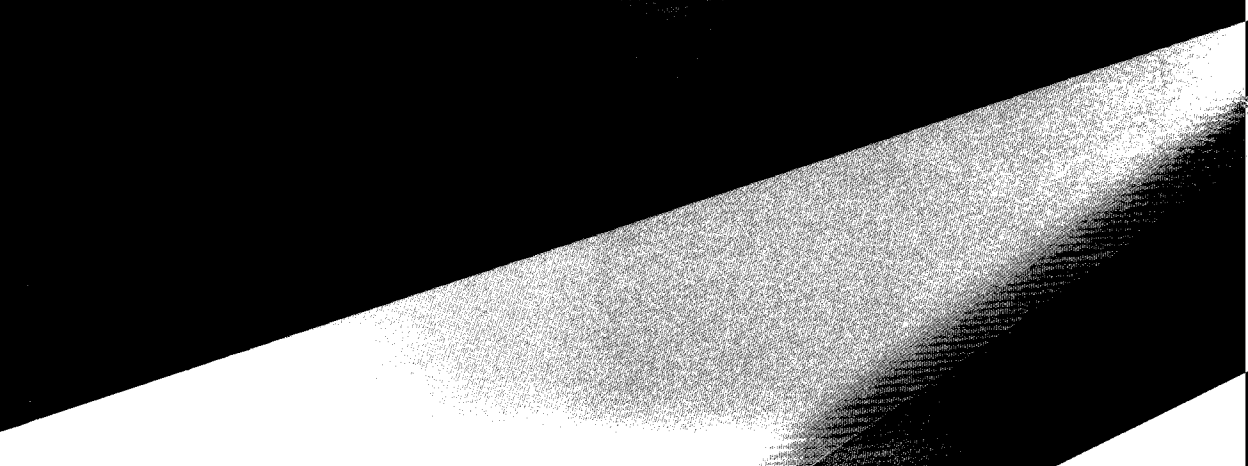
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра адміністративного права та процесу

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За редакцією доктора юридичних наук,
професора Петра Діхтієвського

2-ге видання, виправлене і доповнене

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ 2026

УДК 342.9(477:4-672ЄС)(075.8)
А31

Колектив авторів:
Петро Діхтієвський (*слово до читача, гл. 5, 6, 15, 17)*; Валерій Колпаков (*гл. 1–4)*;
Володимир Пашинський (*п. 5.10 гл. 5, п. 6.4.2.6 гл. 6, гл. 8, 17, 29)*;
Юлія Ващенко (*п. 5.1–5.7 гл. 5, гл. 7)*; Аліна Цьоменко (*п. 6.4.2.6 гл. 6, гл. 29)*;
Володимир Діхтієвський (*п. 6.5 гл. 6)*; Анна Бучинська (*п. 5.8, 5.9 гл. 5*);
Семен Стеценко (*гл. 9–13*); Валентина Стеценко (*гл. 9–13*); Наталія Задирака (*гл. 14, 24, 30*);
Марина Сусак (*гл. 15*); Артем Соломаха (*п. 16.1, 16.4 гл. 16)*;
Вікторія Савіцька (*п. 16.2–16.3 гл. 16, п. 18.4 гл. 18)*; Марина Міхровська (*п. 18.1–18.3 гл. 18)*;
Тетяна Коломоєць (*гл. 19–23)*; Дар'я Євтушенко (*гл. 22)*; Анна Шарая (*гл. 19–21, 23)*;
Вікторія Чорна (*гл. 25, 27)*; Оксана Кузьменко (*гл. 26, 28)*;
Євген Герасименко (*гл. 31)*; Павло Лютіков (*гл. 33*)

Рецензенти:
д-р юрид. наук, проф. Ростислав Калюжний
(Державний університет "Київський авіаційний інститут");
д-р юрид. наук, проф. Анфіса Нашинець-Наумова
(Київський столичний університет імені Бориса Грінченка);
д-р юрид. наук, проф. Михайло Лошицький
(Національного університету оборони України)

*Рекомендовано до друку вченою радою ННІ права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 19 від 27 травня 2025 року)*

*Ухвалено науково-методичною радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 08-25 від 19 червня 2025 року)*

Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, В. Колпаков, А31 В. Пашинський та ін. ; за ред. П. Діхтієвського. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2026. 687 с.

ISBN 978-966-933-402-2

На основі сучасних теоретичних підходів адміністративно-правової науки та змін адміністративного законодавства у систематизованому вигляді розглянуто положення правових інститутів, норм права, що регулюють відносини державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень, які здійснюють функції публічного адміністрування. Висвітлено фундаментальні теоретичні засади адміністративного права, його системної трансформації й адаптації до адміністративного права Європейського Союзу.

Для науково-педагогічних і наукових працівників, студентів й аспірантів закладів вищої освіти, публічних службовців і юристів-практиків, широкого кола читачів, які цікавляться питаннями адміністративного права.

УДК 342.9(477:4-672ЄС)(075.8)

ISBN 978-966-933-402-2

© Діхтієвський П., Ващенко Ю., Задирака Н. та ін., 2023
© "Видавництво Людмила", 2023
© Діхтієвський П., Колпаков В., Пашинський В. та ін., 2026, зі змінами
© Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
ВПЦ "Київський університет", 2026

СЛОВО ДО ЧИТАЧА

Вашій увазі пропонується **друге видання, виправлене і доповнене підручника "Адміністративне право України"**, підготовлене колективом кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка за участю провідних учених – представників визнаних в Україні наукових шкіл з адміністративного права. Основу авторського колективу формують відомі вчені і молоді науковці кафедри адміністративного права та процесу. Пропоноване видання приурочене до ювілею кафедри, якій у лютому 2026 р. виповнилося 15 років. Як самостійний структурний підрозділ Київського національного університету імені Тараса Шевченка кафедра адміністративного права юридичного факультету функціонує із 2011 р. У 2020 р., у зв'язку з реорганізацією юридичного факультету в Інститут права, а згодом, у 2022 р., у Навчально-науковий інститут права КНУ імені Тараса Шевченка, отримала назву кафедри адміністративного права та процесу, що здійснює освітню, методичну та наукову діяльність із дисциплін адміністративно-правового спрямування.

Упродовж останніх років колектив кафедри значно оновився, зріс завдяки аспірантам – випускникам кафедри, докторам філософії в галузі права. Основні зусилля науково-педагогічних працівників кафедри зосереджені на формуванні у студентів системних теоретичних знань і набуття практичних навичок з адміністративного права, електронного урядування, регуляторних органів й адміністративного судочинства, зростання ролі військово-адміністративного права, адміністративно-деліктного й адміністративно-процедурного права та інших інститутів галузі адміністративного права в умовах нових викликів часу, на подолання яких спрямоване друге видання підручника "Адміністративне право України".

Реальна потреба висвітлення засад адміністративно-правової науки і практики щодо опанування сучасних поглядів на предмет та систему адміністративного права, його значення у зростанні суспільних трансформацій, місця і ролі публічної влади на шляху до Європейського Союзу та післявоєнної розбудови держави має принципове методологічне значення для вироблення стратегії подальшого розвитку національного адміністративного права, розпочинаючи від його вивчення та прямуючи до наукового розв'язання дискусійних питань у сферах адміністративного праворозуміння, адміністративної правотворчості та правозастосуванні.

Авторам оновленого підручника вдалося розкрити характер цього навчального видання як ширшого та ґрунтовнішого викладу галузі знань. Зокрема, важливим є розв'язання ключових завдань і положень адміністративного права у правовій системі України щодо змісту й обсягу категорії поняття *адміністративне право*. об'єкта, предмета, структури, форм вираження і засобів впливу на суспільні відносини й місця у вітчизняному правовому просторі; сучасних правових категорій "публічна влада", "публічна адміністрація", "публічне адміністрування": сфер діяльності публічної адміністрації; значення адміністративно-деліктного й адміністративно-процедурного права у публічному адмініструванні: оцінки результатів теоретичних досліджень учених у зазначених сферах.

У виданні детально розглянуто питання, які в наявних підручниках згадані лише побіжно або й узагалі відсутні. Серед них, зокрема:

• військове адміністративне право та зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення оборони держави, значення військового командування, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, військових адміністрацій у період запровадження та здійснення заходів охорони громадського порядку захисту прав і безпеки громадян у період дії правового режиму воєнного стану;

• адміністративно-процедурне право, що регулює публічно-правові відносини, які виникають у процесі здійснення адміністративними органами управлінських функцій щодо розгляду і вирішення адміністративних справ адміністративними органами за участі фізичних і юридичних осіб;

• електронне урядування й електронна адміністрація у публічному адмініструванні, співвідношення понять *електронний уряд*, *електронна публічна адміністрація*, *електронне урядування*, вплив електронного урядування на публічну адміністрацію, зарубіжний досвід щодо впровадження концепції електронної публічної адміністрації;

• незалежні регуляторні органи України, їхня сутність, функції та повноваження в публічному адмініструванні, сучасний стан і перспективи розвитку регуляторних органів у правовій державі;

• міжнародний захист приватних осіб, системи правового інституту "Право міжнародного захисту", адміністративне право Франції, Німеччини, Італії.

Структура другого видання підручника "Адміністративне право України" побудована відповідно до навчальної програми з дисципліни "Адміністративне право" ННІ права, що відповідає новим освітнім стандартам підготовки юристів у галузі знань 08 Право та D8 Бізнес, адміністрування та право і враховує новаторські підходи авторського колективу. У підручнику викладено теоретичний матеріал, подано практичні завдання, питання для самоконтролю, приклади судової практики, таблиці, схеми, рекомендовану літературу.

Видання друге підручника "Адміністративне право України" буде корисним для викладачів, студентів, аспірантів закладів вищої освіти, практиків, а також широкого кола читачів, які цікавляться питаннями сучасного адміністративного права.

Ми висловлюємо щиру подяку шановним рецензентам:

Ростиславу КАЛЮЖНОМУ, доктору юридичних наук, професору, професору кафедри теорії та історії держави і права факультету права та міжнародних відносин Державного університету Київського авіаційного інституту;

Анфісі НАШИНЕЦЬ-НАУМОВІЙ, доктору юридичних наук, професору, заступнику декана з науково-методичної та навчальної роботи факультету права та міжнародних відносин Київського столичного університету імені Бориса Грінченка;

Михайлу ЛОШИЦЬКОМУ, доктору юридичних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України, начальнику кафедри військового права та правоохоронної діяльності Інституту стратегічних комунікацій Національного університету оборони України, полковнику юстиції.

Завідувач кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук
вищої освіти України, заслужений юрист України Петро ДІХТІЄВСЬКИЙ

Розділ І
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Глава 1
ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Адміністративне право – чинник правової системи

Правова система України – це цілісна сукупність взаємопов'язаних й узгоджених юридичних засобів, що забезпечують регулятивно-організуючий і стабілізуючий вплив на суспільні відносини, поведінку людей і їхніх об'єднань. Вона слугує механізмом нормативного закріплення та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави. Конструктивну основу правової системи становить право, втілене в національному законодавстві. Її функціонування виявляється в концепціях розвитку законодавства, юридичної освіти й науки, а також у реалізації конституційної, судової, правоохоронної й адміністративної реформ.

Місце адміністративного права у правовій системі України визначається змістом його впливу на основні її елементи, до яких належить: а) система права, б) система законодавства, в) правовідносини, г) юридична практика, д) правова політика, е) ідеологія, ж) правосвідомість, з) правова культура, и) юридична наука, і) освіта[1].

Із цього приводу доречно згадати яскравий вислів відомого французького адміністративіста Г. Бребана, що немає таких секторів суспільного життя, які б випадали цілком з-під сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, глибоко вкоріненим у суспільстві, що увійшло в побут і свідомість сучасної людини[2].

Погляди західного вченого залишаються актуальними для сучасного етапу українського державотворення. Нинішня стратегія держави орієнтована на реалізацію єдиної й узгодженої політики реформ, створення ефективного механізму взаємодії між державними органами й інститутами громадянського

---

[1] Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 5: П – С / за ред. Ю. С. Шемшученка та ін. Київ : "Українська енциклопедія", 2003. С. 39.

[2] Braibant G., Stirn B. Le droit administratif français. 6-e éd. rev. et mise à jour. Paris : Presses de Sciences Po "Amphi-Dalloz", 2002. P. 21.

суспільства з активним залученням міжнародної спільноти. Важливим є упровадження системного підходу до стратегічного планування, координація позицій і моніторинг реалізації реформ, спрямованих на забезпечення сталого розвитку України, що є основою для підвищення добробуту її громадян і досягнення європейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина.

З огляду на зазначене, адміністративно-правове супроводження всіх компонентів адміністративно-правового простору постає важливим і необхідним чинником визначення стратегічних інтересів держави у правовій, економічній, соціальній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах.

Адміністративне право – це найоб'ємніша, наймобільніша, найнестабільніша і найскладніша з усіх наявних натепер юридичних галузей. Немає такої сфери державного або суспільного життя, якої б не зачіпали питання адміністративно-правового регулювання. Його норми регламентують діяльність структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Їхній вплив постійно відчувають на собі конкретні особи.

Нас оточує велика кількість правил, якими визначається наша поведінка у громадських місцях. Службові відносини між громадянином і структурами держави, місцевого самоврядування, громадських організацій також будуються в межах адміністративно-правових приписів. Правила дорожнього руху, водокористування, санітарно-гігієнічні, пожежної і радіаційної безпеки, а також багато інших є сферою впливу адміністративних установлень. Норми адміністративного права зберігають відносини, що формуються під впливом цивільного, трудового, сімейного й інших галузей права.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, наприклад, встановлює адміністративну відповідальність за порушення визначених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати; надання посадовими особами підприємств, установ, організацій документів стосовно трудової діяльності особи; невиконання власниками зобов'язань щодо колективного договору тощо.

У галузевому поділі права особливе місце займають профілюючі (первинні, фундаментальні, самостійні) галузі. Такі галузі концентрують у собі головні й вихідні в системі права юридичні режими, первинні юридичні засоби. Завдяки цьому вони утворюють юридичне ядро, юридичну основу змісту всіх галузей права. Правові режими в інших галузей ґрунтуються саме на цих вихідних юридичних режимах.

Адміністративне право також належить до групи профілюючих. Як провідна юридична галузь, адміністративне право є складним соціально-юридичним утворенням, у якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні й інші відносини, що існують у суспільстві. Воно, насамперед, покликане відстоювати інтереси людини в її стосунках із владою і є необхідним інструментом у справі демократичних перетворень.

Адміністративне право базується на положеннях Конституції України, нормативних актів Верховної Ради, актів Президента й Уряду країни, актів органів виконавчої влади, місцевого самоврядування й інших державних структур, референдумних актів. Воно тісно пов'язано з теоретичними положеннями таких суміжних юридичних наук, як теорія держави і права, конституційне право, цивільне право, кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, трудове право тощо.

Як фундаментальна галузь публічного права, адміністративне право є необхідним інструментом у регулюванні діяльності структур виконавчої влади, місцевого самоврядування, державних і недержавних підприємств, установ, організацій. Його вплив постійно відчувають на собі конкретні особи. Норми адміністративного права охороняють відносини, що формуються під впливом цивільного, трудового, сімейного й інших галузей права.

Адміністративне право органічно пов'язане із владними інституціями та громадянським суспільством. Воно є обов'язковим інструментом, за допомогою якого здійснюється реалізація виконавчої влади в управлінській та інших формах. Його норми постають юридичною основою побудови й ефективного функціонування найбільш активної та потужної державної підсистеми – апарату державного управління.

Безпосередньо нормами адміністративного права:

- встановлюються владні правовідносини, закріплюються права й обов'язки громадян, їхніх об'єднань, а також інших суб'єктів, що не мають владних повноважень, у відносинах із представниками держави;
- визначаються організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації;
- здійснюється розподіл повноважень між органами адміністрування та їхніми структурними одиницями;
- визначаються принципи, методи, форми адміністративної діяльності.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин, якими кожній людині гарантовано реальне дотримання й охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їхнього порушення.

На адміністративне право припадає основне навантаження щодо юридичного забезпечення адміністративної реформи та створення ефективної управлінської системи, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Важливість цієї функції адміністративного права обумовлена тим, що:

- по-перше, зміна ідеології державного управління є одним із визначальних чинників забезпечення інституційної спроможності інтегрування України в ЄС;
- по-друге, структурна незавершеність адміністративної реформи стала чи не найголовнішим гальмом у поглибленні соціально-економічних і політичних перетворень.

Адміністративне право посідає особливе місце у процесі подолання штучного протиставлення держави і ринку, усвідомлення того, що основним суб'єктом політики економічного зростання, подальшої демократизації суспільства та поглиблення інтеграційних процесів є держава, що має стати надійним гарантом конституційних прав і свобод громадян.

В умовах змін соціальної структури суспільства завдяки інститутам адміністративного права реалізуються заходи щодо істотного зміцнення дієздатності держави та виконання нею регулювальних функцій з метою не витіснення вже сформованих ринкових механізмів, а їхнього доповнення, удосконалення, посилення ефективності.

Як системний складник правової системи і системи права адміністративне право взаємодіє з юридичними галузями. З'ясування співвідношення адміністративного права з іншими, суміжними правовими галузями має вагоме значення для уточнення його соціальної природи та призначення, особливостей змісту, а також визначення місця у правовій системі.

Найтісніше адміністративне право взаємодіє з конституційним правом. Конституційне право закріплює основи організації та функціонування суб'єктів публічної влади, їхнє місце в державному механізмі, а також права і свободи людини.

Адміністративне право деталізує і конкретизує норми конституційного права. Це полягає в тому, що адміністративне право визначає:

- юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод;
- компетенцію структур публічної влади;
- адміністративно-правові засоби захисту відповідних відносин;
- форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації;
- основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної і місцевої організації.

Адміністративне право тісно взаємодіє із цивільним правом. Як і цивільне, адміністративне право регулює певну частку відносин майнового характеру (зокрема вилучення товарів з обігу, вилучення за митними правилами тощо). Однак норми цивільного права регулюють ті відносини, у яких сторони рівноправні, а норми адміністративного права – відносини, що будуються на юридичній підпорядкованості однієї сторони іншій.

Взаємозв'язок між адміністративним і трудовим правом простежується у сфері регулювання службових відносин. Норми трудового права визначають статус службовців як учасників трудового процесу (умови праці, охорону праці, розгляд трудових суперечок). Норми ж адміністративного права регулюють публічно-службові відносини: умови прийому на службу, порядок її проходження, правила користування службовими документами, повноваження посадових осіб щодо організації трудового процесу тощо.

Адміністративне право міцно пов'язане із фінансовим правом. Власне, фінансове право своїм народженням зобов'язане конституційному, адміністративному і частково цивільному праву. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед у діяльності з акумулювання та розподілу коштів, що формують національний дохід держави.

Для регулювання відносин, що виникають тут, використовують адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, тому що регулювання мобілізації, розподілу і використання коштів у суспільних інтересах має велике значення та вирізняється специфічними особливостями.

Отже, розподіл фінансів регулює фінансове право, а організацію роботи фінансових органів – адміністративне право.

Межі норм кримінального й адміністративного права визначаються характером і спрямованістю відповідних заборон.

Взаємодіє адміністративне право і з такими галузями, як земельне, природоохоронне, сільськогосподарське, митне, підприємницьке право та ін. Однак їхнє розмежування ускладнюється тим, що до предмета зазначених галузей входять відносини, що регулюються нормами адміністративного права і властивим йому методом.

Адміністративне право відіграє позитивну роль у подоланні постмодерністських тенденцій щодо хаотизації юридичного простору. На цю галузь течії постмодерну не завжди мали негативний вплив. Можна вважати, що ідеологія постмодерну відповідною мірою обумовила появу прогресивних концепцій адміністративної реформи і реформи адміністративного права. У підсумку, галузь набула людиноцентриського і сервісного змісту та позбулася тоталітарної залежності від державно-управлінської доктрини. У сфері захисту прав людини вона збагатила свою методологію і правозастосування адміністративною юстицією, демократизувала інституції надання адміністративних послуг населенню та переосмислила сферу адміністративно-деліктних відносин.

Адміністративному праву належить важлива місія в подоланні постмодерністських тенденцій щодо хаотизації юридичного простору. У цьому протистоянні:

- сформувалися прогресивні концепції адміністративної реформи, реформування адміністративного права та місцевого самоврядування;
- у галузі виявилися риси людиноцентриського й сервісного характеру;
- відбулося звільнення від тоталітарної державно-управлінської доктрини;
- актуалізувались зусилля, спрямовані на юридичне обґрунтування інституалізації адміністративної юстиції;
- відбулася демократизації механізмів надання адміністративних послуг населенню;
- здійснено переосмислення підходів до регулювання адміністративно-деліктних відносин.

Вихід з "обіймів" постмодерну пов'язаний із дослідженнями предмета адміністративного права й усвідомленням необхідності його оновлення. Точкою біфуркації стало доведення його системності.

Дослідження системності предмета детермінували визнання відносин адміністративних зобов'язань і пов'язаного з ними принципу захисту законних очікувань, як нового принципу адміністративного права.

Входження адміністративного права в парадигму системності визначило, по-перше, подолання постмодерністської дезінтеграції і фрагментації струк-

тури його предмета й галузі загалом; по-друге, еволюціонування: а) від права супутника державного управління, б) через сервісне право, в) до права формування юридичних смислів публічного адміністрування, зокрема у сферах прав людини, взаємодії влади та громадянського суспільства, забезпечення верховенства права й законності в контурі адміністративно-правових відносин.

Формування таких смислів відбувається у процесі генерування нормативно вираженої мотивації у влади і громадянського суспільства перетворювати спрямовані до них знання у практичну норморегулювальну і нормозастосовну активність на адміністративно-правовому просторі.

Якщо сформулювати це визначення в експресивно-емоційному лексичному форматі, отримаємо послідовно обумовлений еволюційною логікою вираз: смисли у мотивах – мотиви у принципах – принципи у закономірностях – закономірності у юридичних нормах – юридичні норми у правозастосуванні – правозастосування у юридичних фактах – юридичні факти у правовідносинах.

Отже, сучасне адміністративне право України, зазнавши на своєму шляху кардинальних змін і перетворень, постає у правовій системі правом формування юридичних смислів публічного адміністрування, їхнього нормативного відтворення і вияву в адміністративно-правових відносинах.

1.2. Феноменальність категорії "поняття адміністративного права"

У тексті пропонованого розділу підручника в певних ситуаціях, з метою позначення окремих адміністративно-правових явищ застосовуємо термін *феномен*. Варто зауважити, що його наявність в адміністративному кластері українського права поступово набуває ознак звичайності.

Як **приклад** наведемо роботи О. І. Остапенко "Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку" (1995); О. В. Кузьменко і О. Г. Стрельченко "Феномен адміністративно-правового заохочення" (2010); Т. О. Коломоєць й А. В. Столітнього "Феномен адміністративного затримання як заходу адміністративного припинення" (2012); Є. В. Петрова "Феноменологія адміністративно-господарського права України" (2012); Л. О. Золотухіної "Феномен публічного інтересу як категорії адміністративного права" (2019); В. К. Колпакова "Адміністративно-деліктний правовий феномен" (2004); "Феномен, феноменологія і феноменологічний метод в галузевій юриспруденції" (2024) та ін.

Водночас у конотаціях категорії "феномен" спостерігаємо значні розбіжності. Єдиною одностайною інтерпретацією цього терміна можна вважати його розуміння як *явища*. Саме ця обставина пояснює непоодиноке використання у джерелах адміністративно-правового змісту термінів *феномен*, *поняття*, *концепт* і *конструкт* як взаємозамінних.

Співвідношення категорій "концепт" і "поняття" розглянуті в п. 1.4.1 цієї глави. Зараз лише зауважимо, що *"поняття"* утворюють суттєві властивості явища, а *"концепт"* – уміщує всі його характеристики.

"Конструкт" – це модель явища, створена науковцями або фахівцями для спрощеного уявлення його змісту, структури та системи.

"Феномен" юридичної категорії передбачає її сприйняття у двоєдиному вимірі, по-перше, як істини факту, по-друге, як істини розуму. Під *істиною факту* розуміють онтологічні (апостеріорні) властивості явища, тобто все те, що доступно для об'єктивної фіксації: дія, час, матеріальна шкода, фізичні ознаки суб'єктів й об'єктів події тощо. *Істина розуму* – це епістемологічний (апріорний) сегмент явища. Тобто все те, що відображено про нього в людській свідомості ще до виникнення конкретного й об'єктивного факту. Якщо звернутися до категорії "проступок", то такими будуть: вина, юридичний склад, протиправність тощо.

З наведеного можна зробити такі висновки:

- Розуміння феномена як явища є справедливим і заперечень не викликає.
- За умови відповідних обставин, припущень, домовленостей і застережень, у локальних контекстах побутового рівня можна погодитись із використанням термінів *феномен*, *поняття*, *концепт* і *конструкт* як синонімів.
- Важливо пам'ятати, що у сфері наукових досліджень й академічного письма терміни *феномен*, *поняття*, *концепт* і *конструкт* мають різні значення і застосовуються у різних контекстах, адже кожен із цих термінів несе специфічне смислове навантаження.
- Будь-яке явище може бути представлено і досліджено як *феномен*, *поняття*, *концепт* і *конструкт*. Якщо ми позначаємо явище як *поняття*, то акцентуємо увагу на його суттєвих властивостях; якщо як *концепт* – на усіх можливих його характеристиках; якщо як *конструкт* – на його особливостях як моделі; якщо як *феномен* – на його онтологічних й епістемологічних параметрах.

Отже, щоб представити явище *феноменом* необхідно дослідити його онтологічні й епістемологічні властивості. Іншими словами, застосувати для його пізнання феменологічний метод або здійснити феноменологізацію об'єкта дослідження.

Об'єктом феноменологічного дослідження (феноменологізації) можуть бути будь-які явища адміністративно-правового контуру, охоплюючи поняття. концепти, конструкти тощо. Зазначене повною мірою стосується і *поняття адміністративного права*.

Феноменологізація зазначеної категорії полягає в осмисленні її змісту через поєднання абстрактного аналізу з конкретною юридичною практикою. Вона, по-перше, нівелює розрив між абстракцією та досвідом у разі функціонування адміністративного права як регулятора суспільних відносин. по-друге, забезпечує краще розуміння впливу абстрактних узагальнень на практичну реальність і їхню взаємодію у юридичному просторі.

Упродовж тривалого часу феномен *поняття адміністративного права* залишається у фокусі наукових дискусій з приводу його правової природи, об'єкта, предмета, системи, структури, форм вираження і засобів впливу на суспільні відносини й, узагалі, місця у вітчизняному правовому просторі.

Важливість дослідження вихідних положень поняття адміністративного права обумовлена:

- їхньою роллю у формуванні похідних понять (адміністративна деліктність, державне управління, адміністрування тощо);
- активністю освоєння в сучасних умовах історичних здобутків (камералістики, поліцеїстики);
- необхідністю коректного впровадження в адміністративно-правовий простір понять, що породжуються сталим еволюційним розвитком суспільних відносин (поліструктурність адміністративного права, відносини адміністративних зобов'язань, відносини опосередкованої владності, принцип легітимних очікувань, юридичні смисли публічного адміністрування);
- створенням у цьому просторі особливої системи адміністративно-правової комунікації;
- необхідністю конкретизації місця адміністративного права в альтернативах теорій праворозуміння.

Для якісного виконання цієї ролі категорія "поняття адміністративного права" має бути представлена специфічним феноменом, спроможним забезпечити онтолого-епістемологічну багатовимірність і дискретну цілісність смислів адміністративно-правової реальності, а також особливих форм і методів організації дисциплінарного наукового знання.

Такий вимір поняття адміністративного права є раціональним вираженням знань про нього і засобом досягнення оптимальної визначеності його історико-правової природи, процесів розвитку, інтегративних характеристик, особливостей взаємодії з іншими компонентами права, а також суттєвих загальних і спеціальних ознак.

Загальними є ознаки, притаманні як феномену *поняття адміністративного права*, так і категоріям інших галузей права. Насамперед це ті, що *виокремлюють право* серед інших соціальних явищ. З огляду на те, що право – це науково обґрунтовані уявлення про дозволи й заборони у сфері життєдіяльності людини, що виникли внаслідок взаємодії свідомості і буття, та закріпилися в нормативній (юридичній) формі як регулятори належного чи припустимого поводження, ними є: *нормативність*, *формальна визначеність* і *державна забезпеченість*.

По-друге, це ознаки, що *детермінують галузі в системі права*. Бувши притаманними всім без винятку галузям, вони різняться між собою і, зважаючи на це, є критеріями відмежування однієї галузі права від іншої. Насамперед це однорідність і системність суспільних відносин, що регулюються галуззю, автономність сукупності правових норм й інститутів, наявність предмета і методу правового регулювання.

Спеціальними є ознаки, притаманні лише категорії "поняття адміністративного права". Саме за цими ознаками у правовій системі виокремлюють адміністративне право. Це особливості:

- адміністративно-правових відносин, що є відносинами влади і підпорядкування й адміністративних зобов'язань;
- особливості методу правового регулювання, що виражаються у специфічному балансі застосування таких регулювальних засобів, як приписи, заборони й дозволи;
- поліструктурність предмета і загалом адміністративного права;
- особливості понятійного апарату, функцій, джерел, суб'єктів, процесу і процедур тощо.

Крім цього, ознаки феномена поняття адміністративного права диференціюють на *якісні* і *кількісні*.

Якісні відображається в описі його *властивостей*, що не піддаються кількісному виміру, а виражаються словами або категоріальними значеннями. Це група епістемологічних ознак. Їхня сукупність утворює *зміст поняття*. До таких належать системність, підзаконність, поліструктурність, публічність, владність, нормативність, галузевість, історико-генетична природа, соціальне призначення тощо.

Кількісні відображаються *описом* сукупності його структурних *складників*. Це група переважно онтологічних ознак. Їхній перелік утворює *обсяг поняття*. У сукупності кількісних ознак виділяють: колективні суб'єкти адміністративного права, індивідуальні суб'єкти адміністративного права, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, публічні службовці, публічна адміністрація, суб'єкти державного управління, заходи адміністративного примусу, структурні частини адміністративно-правових актів тощо.

З метою порівняння зазначимо, що категорія "поняття адміністративного права" разом із такими категоріями, як "поняття цивільного права", "поняття кримінального права", "поняття трудового права", "поняття фінансового права" й іншими є складниками поняття *правова система*.

Важливими особливостями феноменологізованої категорії "поняття адміністративного права" є його *структурованість* і *системність*.

Структура відображає *логіку зв'язків* між компонентами, що входять до поняття, забезпечує його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей за різних зовнішніх і внутрішніх змін. Структурна упорядкованість категорії "поняття адміністративного права" здійснюється за логікою "дерева" й "ієрархії".

Упорядкування понять у логіці "дерева" означає виділення вихідного і прохідних понять та їхні трансформації у часі. Така структура дає можливість побачити, як поняття послідовно розвиваються і відображають правову дійсність відповідно до наявних етапів накопичення знань.

Прикладом структуризації **за логікою "дерева"** може слугувати еволюція поняття *предмет адміністративного права*: у 1940 р. предметом адміні-

стративного права визначали відносини державного управління; у 1949 – відносини влади і підпорядкування, у яких однією зі сторін є орган держави, що керує; у 1958 висувається ідея про відсутність предмета адміністративного права, що зумовлює відсутність відповідної правової галузі; у 1959 предметом адміністративного права популяризується концепція про горизонтальні і вертикальні правовідносини; у 1962 визначають, що предметом регулювання адміністративного права є суспільні відносини, що формуються між людьми у сфері державного управління; у 1975 – відносини між носіями прав й обов'язків у сфері державного управління; у 1986 предмет пов'язують із відносинами, що формуються у зв'язку з реалізацією функцій державного управління з приводу виконавчо-розпорядчої діяльності; у 1994 – відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням державного управління, зокрема й відносини недержавного управління; у 2001 до предмета адміністративного права залучають відносини, що виникають у процесі впровадження державного управління, охорони громадського порядку, забезпечення державним апаратом реалізації прав та інтересів громадян; у 2003 – відносини публічного управління; у 2004 – відносини, що виникають під час здійснення державного управління, діяльності органів виконавчої влади, адміністративних судів, застосування заходів адміністративного примусу, у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів державних органів; у 2008 – відносини адміністративних зобов'язань, до яких входять: відносини публічного управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил; у 2022 до предмета адміністративного права залучають відносини оскарження (адміністративного і судового).

Упорядкування за "**ієрархією**" базується на супідрядності складників поняття, що існує на конкретному етапі наукових знань про адміністративне право. Така структурованість надає можливість побачити розташування компонентів поняття щодо ієрархічних щаблів, а також системні зв'язки між ними.

Відповідно до нинішнього стану адміністративно-правової доктрини, наприклад, уявлення про колективні суб'єкти адміністративного права надають поняття: публічна адміністрація, об'єднання громадян, трудовий колектив, підприємство тощо. Розуміння про публічну адміністрацію створюють поняття: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інститут Президента України тощо. Уявлення про органи виконавчої влади базується на поняттях: вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Уявлення про центральні органи виконавчої влади дають поняття: міністерство, державний комітет, територіальні органи центрального органу виконавчої влади тощо. Аналогічним чином структуруються й усі інші складники поняття *адміністративне право*.

Системність – *це одна із характеристик явища (об'єкта), що вказує на його приналежність до системних утворень (соціальних, природних, технічних тощо).* Про таку приналежність свідчить організація компонентів відпо-

відного об'єкта, що забезпечує його сприйняття структурованим цілим. Системність дає змогу розглядати будь-які складні сукупності не як хаотичне накопичення складників, а як цілісні явища, організовані за певними принципами (закономірностями).

Як ознака феномена *поняття адміністративного права*, системність вказує на:

- його цілісність і зовнішню суверенність;
- структурну організованість;
- взаємопов'язаність складників;
- характер і рівень зв'язків між ними (інтеграція, комунікація, координація, узгодженість, співпраця тощо);
- стабільність і здатність до адаптації;
- наявність інтегративних властивостей;
- функціональність.

Під функціональністю розуміють властивість системи виконувати певні функції, що не можуть бути досягнені окремими її компонентами самостійно. Наявність таких властивостей свідчить, що взаємодія компонентів генерує у сукупності властивості, що притаманні лише сукупності як цілому, але відсутні в кожному з її складників. Такий рівень взаємодії перетворює сукупність у систему. Найбільш вдалим прикладом системної взаємодії є механізм годинника. Жодна із частин його механізму не має властивостей, що генерує їхня взаємодія як головну ознаку годинника: показувати плин часу.

Системний підхід дає змогу знайти алгоритм зведення в єдину теоретичну конструкцію множинності та різноманіття властивостей феномена *поняття адміністративного права*, спрогнозувати його спроможність до продуктивного розвитку.

Саме спроможність до продуктивного розвитку генерує активність, послідовність і спадкоємність наукового пошуку у сфері адміністративного права, розвиток адміністративно-правових теорій, як наслідок, нарощування знань щодо категорії "поняття адміністративного права".

Вивчення адміністративного права передбачає опанування його поняття особами, які навчаються. Водночас завжди постають питання про кореляцію наявних наукових доробок з вимогами й особливостями організації навчального процесу. Така кореляція досягається шляхом уніфікації й оптимізації навчального матеріалу, необхідного для опанування, й обґрунтованого встановлення навчального часу, за який таке опанування може бути здійснено.

У підсумку виникає своєрідна інституціональна матриця, де враховані наукові доробки, вимоги нормативних документів щодо навчального процесу, особливості його адміністрування у конкретному навчальному закладі, досвід викладання відповідної навчальної дисципліни, характеристики осіб, які проходять навчання.

З урахуванням цього висвітлення поняття адміністративного права забезпечується розглядом таких тем: адміністративне право у правовій системі України; зміст й обсяг категорії "поняття адміністративного права"; понятій-

ний апарат адміністративного права; концепти адміністративного права; дефініція адміністративного права; генеза й інституалізація адміністративного права; актуальність навчальної дисципліни "Адміністративне право"; предмет і відносини адміністративного права; метод адміністративного права; доктрина адміністративного права; принципи адміністративного права; норми адміністративного права тощо.

1.3. Понятійний апарат адміністративного права

Понятійний апарат – *це система понять, які використовуються в адміністративному праві і виконують функцію ідентифікаторів цієї юридичної галузі у правовому просторі.* **Поняття** – *це когнітивна (лат. cognitio – знання) категорія, що фіксує емпіричні й абстрактні (онтологічні й епістемологічні) істотні властивості явища і знаходить своє вираження у лінгвістичних конструкціях.*

Невіддільною частиною понятійного апарату є адміністративно-правові дефініції (визначення). **Дефініції** – *це логічний і стислий засіб пояснення сутності певного поняття шляхом окреслення його меж та істотних характеристик.* Вони є важливим інструментом систематизації знань, забезпечення точності в юридичних комунікаціях, тлумачення нормативних актів, уникнення суперечностей у наукових дискурсах.

Адміністративно-правові поняття (і дефініції) виникають у процесі наукового осмислення "образу" цієї юридичної галузі. Залежно від мети і методів генерування знань для оформлення понять, їх можна диференціювати на *доктринальні* (детерміновані правовими доктринами), *практично-прикладні* (детерміновані юридичною практикою), *легальні* (закріплені в нормах позитивного права).

Це не унеможливлює того, що те саме поняття (дефініція) використовується і в науковому обігу, і в нормативному матеріалі, і в юридичній практиці. **Наприклад**, це такі поняття: *склад адміністративного правопорушення, корупція, воєнний стан, державна служба, адміністративне судочинство, скарга, правила накладання адміністративних стягнень, службова кар'єра, адміністративний договір* тощо.

Систематизовані за класифікаційними "fundamentum divisions"[3] вони постають своєрідним плаццдармом для нарощування знань про адміністративне право, позначають напрями й орієнтири подальшої дослідницької роботи.

Кожне поняття в адміністративному праві являє собою логічну форму узагальнення фундаментальних знань й об'єктивується завдяки низці ескортуючих визначень і термінологічних конструкцій. Це дає підстави для визнання їхньої кластерної природи й доцільності кластерності класифікацій.

Перший класифікаційний кластер утворює поняття *адміністративне право*. Адміністративне право розуміють як:

- галузь права,
- галузь законодавства,

[3] Fundamentum divisionis (лат.) – основа поділу.

• галузь юридичної науки,

• навчальну дисципліну.

Як **галузь права** адміністративне право – *це система юридичних засобів (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм, правові доктрини), якими формується сфера публічних інтересів суб'єктів суспільства та зорганізується і забезпечується виконавчо-розпорядча діяльність публічної адміністрації відповідно до цих інтересів.*

Як **галузь законодавства** адміністративне право найчастіше розглядають *як сукупність нормативно-правових актів, у яких знаходять зовнішнє вираження адміністративно-правові норми.*

Як **галузь юридичної науки** адміністративне право являє собою *систему теоретичних положень, обґрунтувань і тлумачень, що отримані внаслідок дослідження сутності і змісту (генетичних основ, соціального призначення, предмета, методу, функцій, норм, відносин, компетенції суб'єктів тощо) адміністративно-правових категорій, шляхом застосування наукових методів пізнання (порівняльно-правового, історико-правового, формально-логічного, соціологічного, статистичного, системно-функціонального, логіко-семантичного, феноменологічного тощо).*

Предметом науки адміністративного права є закономірності, особливості, колізії і проблеми у сфері публічних інтересів суб'єктів суспільства й діяльності публічної адміністрації.

Як навчальна дисципліна адміністративне право являє собою систему знань про адміністративно-правову галузь, науку і законодавство, що систематизовані й педагогічно адаптовані до навчальних планів, програм і навчальної літератури, за якими здійснюється підготовка фахівців юридичного профілю у навчальних закладах.

Другий класифікаційний кластер утворюють *базові, фундаментальні галузеві поняття*, що резидентно присутні у всіх інших класифікаційних кластерах. Це, насамперед, такі поняття: *предмет адміністративного права, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, метод адміністративно-правового регулювання, доктрина адміністративного права, адміністративна юрисдикція, адміністративно-правовий режим, публічна адміністрація, публічне адміністрування, принципи адміністративного права.*

Представимо їхні стислі характеристики (детально вони розглянуті в інших частинах цього розділу).

Предмет адміністративного права – *це системна сукупність відносин, що виникають, функціонують, змінюються і припиняються завдяки дії адміністративно-правових норм (адміністративно-правові відносини).*

Вони диференціюються на:

• відносини публічного управління, що формуються з відносин: а) державного управління, б) управлінських відносин місцевого самоврядування, в) відносин громадського управління;

• відносини оскарження, до яких входять відносини з а) адміністративного оскарження, б) судового оскарження або відносин адміністративного судочинства;

• відносини адміністративних послуг;

• відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини;

• відносини адміністративних зобов'язань;

• відносини опосередкованої владності.

Норми адміністративного права *(адміністративно-правові норми) – це цілісне, логічно завершене і зафіксоване у джерелі права обов'язкове правило поведінки, що відповідає вимогам формально-правової визначеності, поширюється на всіх суб'єктів, асоційованих з адміністративно-правовим простором; об'єктивоване за волею держави (встановлене, санкціоноване, схвалене державою) і, зазвичай, забезпечене державними гарантіями, серед яких важливе місце займають заходи примусу.* Дія норм знаходить зовнішній вираз у юридичних фактах й адміністративно-правових відносинах.

Відносини адміністративного права *(адміністративно-правові відносини) – це опосередкована адміністративно-правовими нормами форма взаємодії сторін суспільних відносин на а) підставі їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків і б) юридичних засадах владності і підвладності.* Адміністративно-правові відносини виникають, існують і припиняються завдяки впливу адміністративно-правових норм. Норми генерують юридичні факти у формі подій і дій. Факти активують юридичну змістовність взаємодії суб'єктів за заданими нормами алгоритмами. Домінантна властивість цих алгоритмів – встановлення взаємодії сторін на засадах їхньої владності і підвладності.

Метод адміністративно-правового регулювання (метод адміністративного права) – *це цілісна система засобів і прийомів нормативного впливу на статуси і взаємодію учасників правовідносин, унаслідок якого вони набувають ознак владних і підвладних суб'єктів.*

Доктрина адміністративного права (communis opinio doctorum – право юристів) – *це загальна думка докторів, учителів, професорів, науковців; системна сукупність юридико-наукових трактувань і суджень про адміністративне право, що генерує його логіко-теоретичну модель.*

Адміністративна юрисдикція – *це юридично визначене право компетентного суб'єкта здійснювати свої функції щодо об'єктів, структур, сфер.*

Адміністративно-правовий режим – *це наслідок впливу систематизованої сукупності різнорідних засобів регулювання правового стану на сегмент правової реальності (об'єкт впливу), що обмежена простором, часом, сферою тощо.*

Українському адміністративному праву відомі режими, що встановлюють: а) органи держави; б) інші суб'єкти владних повноважень; в) суб'єкти, що не потрапляють до перших двох груп, але мають компетенції щодо генерування адміністративно-правових режимів. **Наприклад**: *режим зони відчуження, прикордонний режим, режим біженців, відеоконференції, природоохоронний, комерційної таємниці, ґрунтів, земель водного фонду, режим реального часу, режим повітряного простору* тощо.

Публічну адміністрацію розуміємо як *систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів і вчинення інших дій у публічних інтересах.*

Публічне адміністрування – *це діяльність суб'єкта публічної адміністрації з виконання владних повноважень публічного змісту.* Воно відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, установлених публічною адміністрацією тощо.

Принципи адміністративного права – *це пізнані наукою і практикою позитивні закономірності його виникнення, існування й розвитку, що зафіксовані в нормативному матеріалі, або є узагальненням чинних у суспільстві і державі правил.* Категорію "принцип" також визначають як першопочаток, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки, **наприклад**: *принцип верховенства права, принцип законності, принцип захисту законних очікувань* тощо.

Третій класифікаційний кластер це поняття, утворені на базі *філософсько-теоретичних здобутків*: адміністративно-правовий феномен, апріорні ознаки адміністративного проступку, апостеріорні ознаки адміністративного проступку, онтологія адміністративного права, гносеологія й епістемологія адміністративного права, принципи адміністративного права, адміністративно-правовий простір, адміністративно-правова реальність, адміністративно-правова дійсність, принцип симультанності, фрактальна побудова, феноменологічний метод тощо.

Четвертий класифікаційний кластер утворюють поняття *інституціонального рівня*: державна служба, адміністративний делікт, орган управління, виконавча влада, управління у сфері економіки, адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративна юстиція тощо.

П'ятий класифікаційний кластер формують поняття, уведені в обіг *нормативними актами*: склад адміністративного проступку, викривачі корупції, митний контроль, судова адміністрація, підсудність адміністративних справ, військово-цивільні адміністрації, адміністративний нагляд, адміністративна послуга, адміністративно-територіальна одиниця, конфлікт інтересів, територіальна громада, адміністративний центр тощо.

Адміністративному праву відомі й інші класифікації понятійного апарату. Зокрема, вище вже йшлося про поняття доктринальні, практично-прикладні і легальні.

Відомий поділ на *запозичені* та *власні* поняття. Прихильники цього підходу *запозичені* поняття поділяють на три види:

- запозичені з теорії права і держави (право, джерела права, правовідносини, суб'єкти права, правопорушення, держава, державна влада, поділ влади тощо);
- запозичені з конституційного права як базової галузі права (конституція, закон, статус громадянина, законодавча влада, місцеве самоврядування тощо);
- запозичені з інших правових галузей, хоча таких і небагато (делікт, склад, профілактика).

Власні поняття визначають як такі, що створюються і використовуються всередині самого адміністративного права. Це, наприклад, такі поняття, як: *адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, адміністративно-деліктні відносини, адміністративний штраф, адміністративний арешт, громадське місце, адміністративне затримання, адміністративна юрисдикція, адміністративно-правовий режим, акт управління, адміністративно-деліктне право* тощо.

Із цього приводу доречно зауважити, що адміністративному праву належить лідерство в запозичені й адаптації до предмета свого регулювання понять і дефініції з інших сфер буття. Це пояснюють тим, що його норми причетні до нормування практично всього спектру соціальних відносин.

Важко надати навіть приблизний перелік понять, що інтегрувались в адміністративне право і законодавство із суміжних юридичних галузей та інших наукових сфер (політології, соціології, конфліктології, медицини, географії, інформатики, теорії управління, сектора безпеки й оборони, економіки тощо).

Щоб переконатися у правильності цієї тези достатньо проаналізувати лише Кодекс України про адміністративні правопорушення. Його норми оперують такими поняттями, як: *форми власності, охорона праці, тваринний світ, нафтопродукти, радіаційна безпека, капітальний ремонт, падіж тварин, вантажний поїзд, придомова територія, бухгалтерський облік, харчові продукти, інфекційна хвороба* тощо.

1.4. Концепти адміністративного права

1.4.1. Зміст категорії "концепт" в адміністративному праві

Система понятійного апарату адміністративного права взаємоінтегрована із системою адміністративно-правових концептів.

У філософії термін *концепт* (калька лат. "conceptus"[4]) "Ad hoc" вживають:

- як позначення загального в групах одиничних феноменів;
- як акт "схоплювання" різноманітності смислів, притаманних феноменам, і представлення їх для об'єктивного сприйняття у словесних (вербальних, письмових) й інших інтуїтивно зрозумілих (напр., конклюдентних) конструкціях.

Відповідний такому розумінню підхід для осмислення дійсності отримав назву *концептуалізм*, а його прихильників стали йменувати *концептуалістами*.

Концептуалісти твердили, *що в одиночних речах існує дещо спільне, загальне, на основі чого в розумі виникає концепт* **особливе загальне поняття**,

[4] Перекладається як: 1) поняття, 2) схоплювання, 3) сутичка, 4) задум, 5) зачаття, 6) мисль.

виражене словом ... Однак якщо значення слова розглядається в системі мовних знаків, то концепт – у системі логічних відношень і форм[5].

Предметом досліджень концептуалістів стали різні властивості концептів, зокрема й така, як фрагментарність, тобто структура. Звідси домінантний метод наукових розвідок щодо знань концептосфери отримав назву *структуралізм*.

На початку досліджень категорію "концепт" ототожнювали з категорією "поняття". Це трактування знайшло відображення в багатьох словниках й енциклопедіях періоду приблизно 1920–1970 рр. минулого століття.

Незабаром смисловий обрій цього феномена розширюється, обґрунтовуються нові інтерпретації його характеристик, упорядковуються знання на філософських і правових рівнях узагальнення. Зокрема, у дослідницькі сегменти еволюціонують тези:

- концепт – це системоутворювальне ядро концепцій;
- концепт – це подія, а подія не може бути поняттям;
- концепт являє собою одиницю концептуалізації правового фрагмента дійсності;
- концепт – це феномен, що породжує зміст.

Зрештою, набуває визнання судження, що концепт – це зміст поняття, його смислова наповненість.

На цьому тлі змінюються уявлення про місце концептів у філософській парадигмі. Якщо спочатку їх визнавали допоміжними інструментами пізнання дійсності, то з перебігом часу і поглибленням знань вони почали приміряти на себе роль відправних явищ і "початку філософії".

З огляду на це концепти постають феноменами, що презентують знання в межах конкретних теорій (у нашому випадку правових) і є готовим "матеріалом" для розгортання науковими засобами в концепції, стратегії, доктрини й інші складники правової реальності. Іншими словами, вони являють собою "акумулятори" системоутворювального потенціалу для організації галузевого й дисциплінарного знання.

Окремого акценту потребує висвітлення співвідношення феноменів "концепт" і "поняття".

Поняття – *це фіксація у свідомості емпіричного чи абстрактного об'єкта шляхом виділення його істотних властивостей чи відмітних ознак.*

Концепт, на відміну від поняття, *уміщує не лише істотні властивості й відмітні ознаки, а й усі інші (несуттєві) характеристики емпіричного чи абстрактного об'єкта.* З огляду на це не всяке поняття може являти собою концепт. У концепти трансформуються явища (разом із притаманними їм поняттями), цінність і значущість яких для відповідної сфери знань підтверджена соціальною практикою. Це означає, що система концептів адміністративного права є рухливою й оновлюється відповідно до еволюції адміністративно-правових знань.

---

[5] Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук ; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

Можна навести **приклади** явищ, поняття яких збереглися на адміністративно-правовому просторі, але не мають концептуального навантаження, не є концептами в сучасних правових реаліях: *влада трудящих; пролетарське право; колгоспне будівництво, колгоспне право; міліція; основи законодавства про адміністративні правопорушення; приставання до іноземних громадян з метою придбання речей; народний суд; народний суддя; рада міністрів; рада депутатів трудящих; соціалістична власність; соціалістична законність* тощо.

Екстраполяція філософської парадигми на простір адміністративного права дає змогу розглядати адміністративно-правові концепти спеціалізованими "гештальтами" цього простору, які своєю множинністю характеризують його у просторі й часі.

У сучасному українському адміністративному праві, зокрема в дослідницьких матеріалах, феномен "концепт" використовують як усталений та інтуїтивно зрозумілий, хоча підкреслення його сутності в кожному конкретному випадку було б не лише доречним, а й необхідним та актуальним.

Це принципове положення, що випливає з автореферентності концептів. На кожному проміжку часу, на кожному етапі змін історичних умов, соціально-економічних і політичних завдань виникає необхідність заново освоювати та розробляти створені попередниками кластери адміністративно-правових концептів і надавати їм визначеності відповідно до нових реалій. З огляду на це кожен з них має свого "творця", авторів, співавторів, прихильників, опонентів тощо. Навіть набуття загальновизнаності й усталеності не віднімає в них автореферентності.

У спеціальній літературі на наявність автореферентних ознак вказують такі лексико-граматичні конструкції: *авторське бачення, авторська думка, пропонується вважати, за нашими уявленнями* тощо.

Висвітлення рис та особливостей концептів спокушає вийти на їхні кількісні характеристики в різних сегментах пізнавальної діяльності. Із цього приводу стосовно адміністративного права можна з упевненістю зазначити, що встановити їхню кількість на просторі цієї галузі неможливо, адже вони:

- відчувають потребу у трансформаціях;
- структурно сформовані зі споріднених концептів;
- схильні до трансляції з однієї предметної ніші в іншу;
- залежні від автореферентних витоків;
- параметри їхнього існування (виникнення, розвитку, зникнення) обумовлюються еволюційними зрушеннями в адміністративно-правових знаннях.

Концепт "адміністративна відповідальність", наприклад, жорстко прив'язаний до концептів "адміністративний проступок", "склад адміністративного проступку", "суб'єкт адміністративного проступку", "винність". Так само "винність" корелюється з концептами "умисел" і "необережність". Концепт "предмет адміністративного права" невідривний від концептів "правові відносини", "публічне управління", "адміністративні послуги", "адміністративне судочинство", "адміністративне оскарження" тощо.

Складнощі з кількісними параметрами сукупності концептів не усувають доречності застосування різних детермінант для аналізу їхніх якісних властивостей. Однією з них є загальновизначеність чи усталеність.

Велику групу концептів можна вважати загальновизнаними (усталеними) хоча б з огляду на нормативне закріплення. Це, наприклад, адміністративна послуга, адміністративне правопорушення, адміністративний суд, державна служба, корупція, міністерство, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування тощо.

Проте існують і такі, що потребують уточнень відповідно до сучасно стану адміністративно-правових знань. Деякі з них ми розглядаємо нижче.

1.4.2. Адміністративно-правові режими

Адміністративно-правовий режим – *це наслідок впливу систематизованої сукупності різнорідних засобів регулювання правового стану на сегмент правової реальності (об'єкт впливу), що обмежена простором, часом, сферою тощо.*

З огляду на це в межах об'єкта впливу виникає і стабілізується особливий порядок нормативного забезпечення суспільних відносин; методів, форм і статусів їхніх суб'єктів; гарантій верховенства права та законності функціонування публічної адміністрації (публічного адміністрування).

Саме в такому розумінні поняття *правовий режим* використовує Конституція України. Зокрема, у ст. 92 встановлено, що **виключно законами України** визначаються правові режими власності, державного кордону, воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації, а також встановлено порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Отже, з наведеного випливає таке:

• *По-перше,* адміністративно-правовий режим – це наслідок впливу систематизованої сукупності різнорідних засобів регулювання правового стану на сегмент правової реальності (об'єкт впливу), що обмежена простором, часом, сферою тощо.

Під **систематизованою сукупністю різнорідних засобів регулювання** розуміють *поєднані в систему норми, відносини, способи реалізації норм, правові акти, законодавство, юридичні факти, статуси суб'єктів, методи, форми, гарантії і принципи їхньої діяльності, доктрини й інші юридичні механізми та інструменти.*

Її консолідований вплив утворюється з поєднання дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, рекомендацій, стимулів, обмежень тощо, які притаманні зазначеним засобам. Їхні пропорції й особливості взаємоінтеграції утворюють сутність і зміст регулювального впливу, що відповідає вимогам того чи іншого адміністративно-правового режиму.

• *По-друге,* об'єктом впливу є частка правової реальності, що призначається для регулювання адміністративно-правовим режимом. Потрапивши під режимний вплив, вона локалізується у просторі й часі. Простір і час на прак-

тиці корелюються з територіями, сферами, циклами, етапами, інтенціями, базами, масштабами, конгломераціями, кластерами, структурами тощо. **Наприклад**: режим повітряного простору України визначається як частина повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України, зокрема і над її територіальними водами (територіальним морем), й обмежена вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону України; аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України містить поняття режим реального часу та режим, близький до реального часу; режим воєнного стану в Україні обмежений територією і часом.

• *По-третє,* суб'єктами, що встановлюють той чи інший адміністративно-правовий режим, можуть бути: а) органи держави; б) інші суб'єкти владних повноважень; в) суб'єкти, що не потрапляють до перших двох груп, але мають компетенції щодо генерування адміністративно-правових режимів, наприклад:

- ✓ *Закон України "Про правовий режим воєнного стану"* регламентує введення цього режиму Президентом України шляхом видання Указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- ✓ ст. 72 Закону України "Про запобігання корупції" містить норму, за якою відповідний компетентний орган може установити такий режим доступу до інформації, що унеможливлює несанкціонований доступ до неї;
- ✓ відповідно до Авіаційних правил України до компетенції експлуатанта повітряного судна (це юридична або фізична особа, що експлуатує чи пропонує послуги з експлуатації повітряних суден) належить право надати екіпажу повітряного судна розпорядження перебувати в режимі очікування для отримання завдання на політ.

• *По-четверте,* у межах адміністративно-правого режиму функціонує кілька систем. Системами є сам адміністративно-правовий режим, сукупності різнорідних засобів регулювання правового стану та згенерований ними вплив.

Кожній із цих систем притаманні єдність і цілісність щодо зовнішнього середовища, різноманіття зовнішніх і внутрішніх зв'язків, інтегративні властивості (наявність якостей, відсутніх у будь-якому з її складників), історичність, спроможність до продуктивного саморозвитку.

• *По-п'яте,* домінантна мета адміністративно-правового режиму – переформатування певного сегменту правової реальності відповідно до передбачуваної суб'єктами, що встановлюють той чи інший адміністративно-правовий режим, моделі.

Ескортуючими цілями адміністративно-правового режиму є:

• оптимальне регулювання суспільних відносин відповідно до домінантної мети;

• подолання перешкод, що стоять на шляху досягнення декларованих результатів;

• створення сприятливих умов для правомірних дій;

• створення несприятливих умов для протиправних дій.

Зазначене свідчить про важливу роль адміністративно-правових режимів у розбудові правової держави та громадянського суспільства в Україні.

1.4.3. Адміністративна юрисдикція

Адміністративна юрисдикція – *це юридично визначене право компетентного суб'єкта здійснювати свої функції щодо об'єктів, структур, сфер.* **Наприклад**: юрисдикція України щодо штучних островів; реєстрація банку в юрисдикції, де він фактично не розміщений; використання водних біоресурсів за межами юрисдикції України; справа адміністративної юрисдикції; рибогосподарські водні об'єкти за межами юрисдикції України.

Необхідність висвітлення питання щодо розуміння адміністративної юрисдикції обумовлена існуванням у сучасному українському адміністративному праві трактування поняття *юрисдикція* за теоретичними конструкціями радянського періоду. Юридичні словники, видані за часів існування СРСР, під *юрисдикцією* розуміють установлену законом (чи іншим нормативним актом) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, тобто оцінювати дії фізичної особи або іншого суб'єкта права стосовно їхньої правомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників.

Збереження такого підходу спонукає до встановлення кореляції теоретичних дефініцій із нормативним матеріалом щодо сучасного державотворення. Після 1990 р. в українських нормативних джерелах під юрисдикцією розуміють юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановлених об'єктів, структур, сфер.

У такому розумінні зазначений термін використано в Постанові Верховної Ради Української РСР від 06.06.1991 р. "Про перехід у юрисдикцію Української РСР державних підприємств і організацій союзного підпорядкування, розташованих на території республіки" і Положенні про порядок переходу в юрисдикцію Української РСР державних підприємств й організацій союзного підпорядкування, розташованих на території республіки (Затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 3 липня 1991 р. № 66).

Закон України від 16.05.1995 р. "Про виключну (морську) економічну зону України" неодноразово використовує цей термін у значенні права на вирішення будь-яких питань, а не тільки спорів, у морській економічній зоні.

Стаття 4 "Суверенні права та юрисдикція України у виключній (морській) економічній зоні України" наголошує, що Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має юрисдикцію щодо створення і використання штучних островів, установок і споруд, здійснення морських наукових досліджень, захисту та збереження морського середовища; у ст. 11 "Юрис-

дикція України щодо штучних островів, установок і споруд" ідеться про юрисдикційні дії у виключній (морській) економічній зоні, якими є встановлення навколо штучних островів, установок і споруд зон безпеки та здійснення у цих зонах відповідних заходів для гарантування безпеки як судноплавства, так і штучних островів, установок і споруд, встановлення митних, податкових, санітарних, імміграційних правил та ін.; у ст. 13 чітко прописані регулятивна й дозвільна функції юрисдикції: "Україна, здійснюючи свою юрисдикцію, має право регулювати і дозволяти проводити морські наукові дослідження у своїй виключній (морській) економічній зоні. Спеціально уповноважені органи України дають свою згоду на проведення морських наукових досліджень у виключній (морській) економічній зоні за умови, що ці дослідження проводяться лише в мирних цілях, для розширення знань про морське середовище на благо людства і не несуть загрози навколишньому природному середовищу".

З аналогічним змістом термін *юрисдикція* застосовано у Кодексі торговельного мореплавства України (1995), законах України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (1997) та "Про запобігання корупції" (2014).

У ст. 32 зазначеного Кодексу "Національна належність судна. Право плавання під Державним прапором України", наприклад, зафіксовано таке: "Поняття «українське судно» або «судно України» означає національну належність судна, на яке поширюється юрисдикція України"; ст. 1 "Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина" Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" встановлює, що парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина і захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

У 2017 р. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб" доповнює Закон України "Про запобігання корупції" (2014) такою нормативною конструкцією: "державний орган – орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю".

Важливим складником адміністративної юрисдикції, без сумніву, залишається адміністративно-деліктна юрисдикція. Її компетентність – вирішувати справи про адміністративні правопорушення, а також застосовувати заходи адміністративного примусу за межами адміністративної відповідальності.

До сфери адміністративної юрисдикції також входить діяльність із вирішення справ про дисциплінарні проступки, що належать до дисциплінарно-

деліктного права – інституту службового права, яке, зі свого боку, утворює підгалузь адміністративного права[6].

Отже, адміністративна юрисдикція, як юридично визначене право компетентного суб'єкта здійснювати свої функції щодо об'єктів, структур, сфер поділяється на три види:

- *адміністративно-регулятивну*, тобто компетентність щодо вирішування адміністративних справ, крім спорів про право і справ про проступки (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо);
- *адміністративно-судочинну*, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ (спорів про право) за нормами Кодексу адміністративного судочинства;
- *адміністративно-деліктну*, тобто компетентність вирішувати справи про адміністративні правопорушення (адміністративні проступки), а також застосовувати заходи адміністративного примусу за межами адміністративної відповідальності;
- *дисциплінарно-деліктну*, тобто компетентність щодо вирішення справ про дисциплінарні проступки.

1.4.4. Адміністративно-правовий статус

Концепт "адміністративно-правовий статус" посідає важливе місце серед акторів, що формують логіку особливого, відмінного і загального у структурних кластерах адміністративно-правового простору. Саме через аналіз статусних ознак детермінуються особливості, здійснюється ідентифікація, обґрунтовуються локації феноменів у реаліях адміністративного права.

Функціональні контури цього концепту зумовили його наявність у позитивістських і природно-правових категоріях, доктринальних розвідках і законодавчих актах.

У зв'язку із цим згадаємо закони: "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" (1991); "Про статус народного депутата України" (1992); "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" (1993); "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" (2011); "Про судоустрій і статус суддів" (2016); "Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин" (2018) та ін. На жаль, у жодному з них не формулюється дефініція поняття, винесеного в назву. Лише Закон України "Про статус народного депутата України" (1992) обмежився у преамбулі клаузулою: "... статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України ...".

---

[6] Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Запорізький нац. ун-т. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.

Зазначене дає змогу припустити, що в розумінні законодавця наявність саме цих атрибутів достатня для утворення феномена "правовий статус" і його легального сприйняття.

Звернення до доктринальних розвідок, тобто наукового осмислення цього феномена, свідчить, що дослідницьким положенням притаманна деталізація структури концепту "адміністративно-правовий статус", його наповненість гносеологічними гіпотезами, висвітлення апріорних й апостеріорних ознак тощо.

У дискурсах із приводу властивостей концепту "правовий статус", *по-перше,* зафіксовані аргументи на користь поширення його ознак не лише на фізичних і колективних осіб. З його допомогою характеризують: території, морські й інші зони, простори (зокрема повітряний, цифровий, інформаційний, кібернетичний), мови, продукти інтелектуальної власності, документи, споруди, майно, акти адміністрування тощо.

У науковому обігу наявні термінологічні конструкції "адміністративний статус", "державний статус", "логічний статус", "онтологічний статус", "освітній статус", "первинний статус", "прагматичний статус", "статус концептів", "статус науки та метафізики", "статус наукової гіпотези", "теоретичний статус" тощо.

Аналіз їх розмаїття, а саме: природи; відношення до права; усталеності розуміння; особливостей взаємодії із суспільною практикою; кореляцій із соціально-правовим досвідом; функціонального наповнення тощо дав змогу встановити систему автентичних ознак концепту "правовий статус". Це, *насамперед*:

- компетенція, тобто предмет ведення і повноваження суб'єкта, статус якого визначається;
- порядок утворення і набуття ним юридичних ознак;
- порядок припинення та втрати юридичних ознак;
- гарантії функціонування;
- ідентифікаційні маркери;
- структура;
- дислокація;
- цілі функціонування;
- відповідальність.

Відсутність більшості з них у легальному визначенні феномена "правовий статус" свідчить лише про те, що вони не отримали наукових обґрунтувань, достатніх для нормативного закріплення, і нині залишаються у сфері доктринального дискурсу.

Отже, сучасна (в умовах подолання локацій постмодернізму[7]) доктрина адміністративного права детермінує в цьому понятті значно більше автентичних властивостей, ніж нормативно усталені "права, обов'язки і відповідальність".

По-друге, доктринальні погляди значною мірою базуються на феноменологічному підході до осягнення концепту "правовий статус". Феноменоло-

[7] Колпаков В. К. Постмодернові локації в адміністративному праві: доктринальне розуміння та подолання. *Ампаро*. 2022. № 2. С. 5–15.

гічне осягнення формується на онтологічних та епістемологічних знаннях про предмет дослідження.

Співвідношення та пропорції онтологічного й епістемологічного в тому чи іншому феномені пояснюють особливості його об'єктивізації у правовій реальності. У нашому випадку, їхній аналіз показує, що онтологічними ознаками є ідентифікаційні маркери і дислокація. Усі інші або цілком епістемологічні, або є наслідком взаємодії онтологічного й епістемологічного. Це дає підстави для висновку про епістемологічну сутність феномена (концепта) "правовий статус", адже він об'єктивується не шляхом простого опису (істина факту), а шляхом розумових операцій та існує у свідомості.

По-третє, здобутки вітчизняних правників сприяли висновку, що доктринальне поняття *правовий статус* інтегрує в собі позитивістські і природноправові підходи до розуміння права й може бути представлено таким визначенням:

Адміністративно-правовий статус – *це закріплена в юридичних нормах і доктрині система ідентифікуючих, кваліфікуючих, кількісних і якісних ознак суб'єкта в адміністративно-правових відносинах, що фіксують його юридичну визначеність і конкретизують особливості правосуб'єктності, обсяг, зміст і смисл прав, обов'язків та компетенцій.*

По-четверте, дослідницькі здобутки щодо концепту "адміністративноправовий статус" показують, що нині передчасно вести мову про його цілісну і науково незаперечну доктрину.

Водночас кількісні і якісні характеристики, що встановлені дослідженнями цього концепту, створюють коректну і достатньою мірою окреслену платформу його існування та розуміння. Вони свідчать:

- про глобальність й універсальність цього феномена;
- про тотожність генези понять і дефініцій, які застосовують для тлумачення його змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо;
- дають змогу розглядати "правовий статус" системним продуктом розроблених і сконцентрованих в адміністративному праві понять, положень, інтерпретацій, що набули сталого змісту у сфері розуміння правових концептів.

1.4.5. Управління й адміністрування

Публічне управління і публічне адміністрування – два різних, хоча і схожих концепти. Доречність висвітлення їхнього співвідношення зумовлена непоодинокими випадками, коли їх застосовують як смислові синоніми.

Алгоритм змісту "управління", пристосований для сфери адміністративного права, походить від кібернетики і формулюється так: **управління** – *це владний, цілеспрямований, організуючий, імперативний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан.*

Із цього визначення виводять чотири основні компоненти державно-управлінської системи:

• суб'єкт управління, тобто джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його в новий стан;

• об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано керуючий вплив суб'єкта; що функціонує під цим впливом;

• керуючий вплив, тобто комплекс владних, цілеспрямованих, організуючих й імперативних команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в ньому;

• зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті.

Наведена позиція була концептуалізована і на довгі роки перетворилась у предметну парадигму адміністративного права. Саме її розповсюдження спонукало появу брендового висловлення: адміністративне право – це право державного управління. Саме на розвиток доктрина формулює постулат: предметом адміністративного права є відносини державного управління.

Отже, усі відносини, що регулювалися нормами адміністративного права, втискались у "прокрустове ложе" управлінського концепту. Це стосувалося не лише суто державно-управлінських правовідносин, а й таких, що навіть, на перший погляд, не відповідали чотирьом компонентам управлінської парадигми.

Це, наприклад, відносини адміністративної відповідальності, що генетично пов'язані з відносинами кримінального права; відносини адміністративного оскарження, що виникали з волі суб'єкта подання скарги без будь-якого цілеспрямованого й організуючого впливу; це відносини, що формувалися під час реалізації відповідними суб'єктами своїх прав (право на керування транспортним засобом), які також цілком залежали від волевиявлення суб'єкта звернення[8].

Якщо до цього додати відсутність у сучасному розумінні місцевого самоврядування (управління на місцевому рівні було структурним компонентом державного управління), то перед нами постає картина державно-управлінського диктату у сфері регулювання суспільних відносин засобами адміністративного права.

Трансформації почались з ухваленням у 1990 р. Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування"[9], що диференціював державні і самоврядні справи.

З огляду на ... Декларацію про державний суверенітет України цей закон визначає засади місцевого самоврядування, основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, а також форм безпосе-

[8] Нині вони відомі як відносини адміністративних послуг.

[9] Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

редньої демократії. Закон є основою реалізації державної влади й місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях.

Однак трансформаційні процеси не проявились одномоментно і повсюдно. Перехід до практичного втілення нормативно оновлених управлінських функцій у діяльності структур місцевого самоврядування супроводжується поступовим подоланням застарілих державно-управлінських уявлень і моделей прогностики та планування, ухвалення рішень, організації їхнього виконання, контрольно-наглядової активності тощо.

У такій ситуації актуалізувалась вимога щодо переосмислення поняття "державне управління" в контексті адміністративного права.

Наслідком переосмислення стало виникнення нового управлінського концепту "публічне управління". Його структурними складниками стали державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління.

За подальших наукових розвідок виникає питання щодо належності до сфери управління згаданих відносин відповідальності, оскарження і послуг. Воно було вирішено формуванням концептів "публічна адміністрація" і "публічне адміністрування".

У спеціальній літературі вони з'являються приблизно із 2000 р., а в офіційних документах – із 2005 р. Зокрема, у тексті Рекомендацій парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування"[10] зазначено: *... провести засідання Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку з метою обговорення основних напрямів, стратегії та шляхів реформування публічної адміністрації в Україні, процесів децентралізації державного управління, розвитку ефективного місцевого самоврядування та подальшого впровадження форм безпосередньої демократії.*

Як похідний від концепту "публічна адміністрація" утворюється концепт "публічне адміністрування". Публічну адміністрацію розуміють як:

- систему організаційно-структурних утворень, що на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів і вчинення інших дій у публічних інтересах;
- діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту.

Від цього моменту можна вважати сформованими основні параметри співвідношення концептів "публічна адміністрація", "публічне адміністрування", "публічне управління", "державне управління", "місцеве самоврядування", "громадське управління". Найзагальнішими в цьому переліку є концепти

[10] Про Рекомендації парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005. № 3227-IV. URL : https: ips.ligazakon.net/document/T053227

"публічна адміністрація" та "публічне адміністрування". Публічне адміністрування утворюється двома складниками:

• адмініструванням, що здійснюється жорстким застосуванням управлінських інструментів, таких як владний, цілеспрямований, організуючий, імперативний вплив;

• адмініструванням, що об'єктивно не потребує застосування жорстких управлінських засобів. Це регулювання сфери адміністративних послуг, адміністративного оскарження тощо.

Публічне управління, зі свого боку, охоплює державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління.

На завершення необхідно зауважити, що наведене розмежування у практичному регулюванню відносин засобами адміністративного права не має нерухомих, зафіксованих контурів. Адже такі властивості концептів, як схильності до трансляції з однієї предметної ніші в іншу, обумовленість еволюційними зрушеннями в адміністративно-правових знаннях, чітко виражена автореферентність тощо не лише створюють умови, а й заохочують до інтегративної взаємодії.

1.5. Дефініція адміністративного права

Дефініція (або визначення) адміністративного права, по-перше, є органічною часткою системної сукупності дефінітивних утворень на адміністративно-правовому просторі; по-друге, особливості дефініції, а також її місце і роль у цій сукупності обумовлені похідністю від базового й домінантного феномена цього простору – *поняття адміністративного права*; по-третє, дефініція адміністративного права – це епістемологічна категорія, що формується на основі дослідження й осмислення властивостей базового феномена; по-четверте, багатогранність і поліструктурність адміністративного права зумовлює наявність численних пропозицій щодо розуміння його поняття. Різноманітність понять, зі свого боку, породжує безліч похідних дефініцій.

Як органічна частка дефінітивних утворень, дефініція адміністративного права базується на розумінні юридичної дефініції як логічного і стислого пояснення сутності певного поняття шляхом окреслення його меж та істотних характеристик.

Похідність дефініції від феномена "поняття адміністративного права" потребує:

• екстракції його істотних характеристик на основі аналізу наукових дискурсів, нормативних актів, політико-правових документів і навчальних матеріалів;

• логічно обґрунтованого їхнього опису, що має забезпечити коректне тлумачення термінів, узгодженість змісту й уникнення суперечностей у наукових дискурсах.

Епістемологічність дефініції гарантує її наукову аргументованість і ясність. Це означає, що це не просто словесне вираження, а інструмент для

поглиблення розуміння адміністративного права. Невід'ємна властивість епістемологічності – автореферентність, тобто залежність від ідей, поглядів і контексту, у яких вона формулюється. Це вказує на те, що дефініція її варіанти, альтернативи і версії мають своїх авторів, співавторів, прихильників й опонентів. Навіть набуття загальновизнаності й усталеності не позбавляє дефініцію цієї властивості, оскільки вона завжди відображає специфіку наукового та соціального середовища, у якому була створена.

У цьому нескладно переконатися, проаналізувавши дефініції, що наявні в науковому дискурсі і відображають, на думку їхніх авторів, найважливіші ознаки адміністративного права.

Адміністративне право – *це сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які формуються у сфері державного управління*[11].

Адміністративне право – *це сукупність юридичних норм, обумовлених національною ідеєю та ідеями свободи, справедливості, науково обґрунтованою програмою соціально-економічного розвитку суспільства, встановлених або санкціонованих державою, що регулюють відносини у сфері організаційно-владної діяльності структур виконавчої влади*[12].

Адміністративне право – *це уособлена група правових норм (інститутів права), об'єднаних спільністю відносин, що ними регулюються (або охороняються)*[13].

Адміністративне право – *це класичний зразок фундаментальної (профілюючої) галузі так званого публічного права. Публічність адміністративного права означає, що воно регулює відносини, які забезпечують загальні, сукупні, або, інакше кажучи, публічні інтереси в суспільстві*[14].

Адміністративне право є однією з провідних, базових галузей українського права, *нормами якого регулюються суспільні відносини, що складаються здебільшого у сфері державного управління в процесі здійснення виконавчої влади*[15].

Адміністративне право – *це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньо організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично-владних повноважень*[16].

Адміністративне право України є самостійною галуззю права, за допомогою якої *держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері реалізації*

---

[11] Клюшниченко А. П. Радянське адміністративне право : курс лекцій. Київ, 1975. С. 86.

[12] Пахомов І. М. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення. *Право України*. 2007. № 10. С. 3.

[13] Коваль Л. В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. С. 11.

[14] Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 212.

[15] Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ, 2000. С. 3.

[16] Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2000. С. 19.

державної виконавчої влади, що організує, скеровує у визначений законодавством напрям суспільні процеси. Отже, це управлінське право, що відрізняється від інших галузей права специфікою предмета регулювання, юридичною своєрідністю (особливим методом регулювання) та структурними особливостями (системою розташування нормативного матеріалу)[17].

Адміністративне право – *це сукупність правових норм, що призначені регулювати в інтересах громадян і держави суспільні відносини управлінського характеру у сфері виконавчої діяльності органів державної влади*[18].

Адміністративне право – *це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування*[19].

Аналіз наведених й інших дефінітивних конструкцій, що наявні в системі адміністративно-правової агломерації, дає змогу детермінувати декілька їхніх видів. Це дефініції *доктринальні* (детерміновані правовими доктринами), *практично-прикладні* (детерміновані юридичною практикою), *легальні* (закріплені в нормах позитивного права).

Доктринальні дефініції своїм походженням зобов'язані *доктрині адміністративного права* – логіко-теоретичній моделі зазначеної юридичної галузі. Сформульовані в наукових дослідженнях, вони інтегруються в науковий обіг, стають органічним складником процесів теоретичного пізнання правової дійсності, своєрідним тестом правової свідомості та носіями адміністративно-правових смислів. Проте в певної кількості випадків вони не збігаються дефініціями практично-прикладними й легальними. **Наприклад**: легальна дефініція адміністративного правопорушення не збігається з його доктринальними дефініціями. *Легальна* дефініція представлена у ст. 9 "Поняття адміністративного правопорушення" Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Відповідно до неї, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. *Доктринальні* дефініції цього поняття базуються на тому, що діяння буде адміністративним правопорушенням лише в тому разі, коли розслідування встановить наявність у ньому складу адміністративного правопорушення.

Вихідна позиція для такого підходу міститься у ст. 247 КУпАП "Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення". Її норми встановлюють, що провадження у справі про адміністратив-

---

[17] Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ, 2005. С. 6.

[18] Данилькевич М. І. Адміністративне право України : навч. посіб. Дніпропетровськ, 2001. С. 13.

[19] Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атика, 2007. С. 11.

не правопорушення не може бути розпочато, а розпочате – підлягає закриттю за відсутністю складу адміністративного правопорушення.

Розбіжності між доктринальними підходами й законодавчим закріпленням дефініцій можуть свідчити про те, що законодавець на цьому етапі розвитку юриспруденції не знайшов адекватного вираження відповідного поняття (категорії). У крайніх випадках законодавець взагалі не формулює дефініцій важливих і системоутворювальних понять. Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично визнає відповідальність за адміністративні правопорушення головною змістовною категорією протидії таким діянням. Водночас він не містить легальної (нормативної) дефініції такої відповідальності.

Практично-прикладні дефініції (детерміновані юридичною практикою) *формуються у сфері юридичної діяльності та закріплюються в ненормативних носіях інформації.* Вони є узагальненням практики застосування права, яка найважливішим компонентом входить до правової системи. Адже властивості правової системи виявляються в юридичній *політиці* та юридичній *практиці*.

Саме в практичній юриспруденції формуються передумови доречності нормативного регулювання суспільних відносин, закладаються витоки правових понять і їхнього дефінітивного опису. Суттєва роль у їх генеруванні належить судовій практиці.

Наприклад: в оглядах судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду наявні такі дефініції: "Поняття «будівлі промислові» у переліку об'єктів нежитлової нерухомості є загальним критерієм для визначення об'єкта оподаткування", "Пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, заслужені попередньою працею, є однією з форм соціального захисту".

Легальні дефініції (від лат. "legalis" – законний) – *це дефініції, закріплені в нормах позитивного права.* Від перших двох видів (доктринальні і практично-прикладні) легальні дефініції відрізняються чітко вираженою стійкістю, стабільністю, мінімальною мінливістю, правовою визначеністю (передбачуваністю) і провідним місцем у питаннях правового регулювання, що пояснюється їхнім нормативним закріпленням.

Наприклад: антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, що самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією (Закон України "Про запобігання корупції" 2014 р.); воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям й органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження

конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (Закон України "Про правовий режим воєнного стану" 2015 р.).

До групи доктринальних входить і весь спектр дефінітивного супроводження адміністративного права. Спорідненість із головним поняттям адміністративно-правового простору обумовлює її домінантність на цьому просторі й актуальність для науки та навчального процесу.

Кількість дефініцій адміністративного права, що наявні в дослідницьких, навчальних та інших джерелах, важко підрахувати. А втім, дослідження свідчать, що найхарактернішою ознакою всієї їхньої сукупності є *експлікаційність* (від лат. "*explicatio*", "*explicare*" – *виклад, тлумачення, пояснення*).

Експлікаційними визнаються висновки, нові правила, умовиводи, що отримані і сформульовані з урахуванням і на підставі наявних та визнаних науковою спільнотою дослідницьких положень.

Висновки, отримані шляхом експлікації, зі свого боку, можуть коригуватися під впливом конституційних, політичних, економічних та інших факторів, а також нових наукових здобутків. Положення, які зазнали змін у зв'язку з отриманням нових знань, є експлікацією свого прототипу.

З огляду на зазначене численні дефініції адміністративного права починають сприйматися не алогічним конгломератом поглядів дослідників різних часів і прихильників різних концепцій праворозуміння, а цілісною сукупністю, що зорганізована за експлікаційними алгоритмами.

Сучасний рівень знань про сутність і зміст цієї юридичної галузі, систематику її предмета, генезу правовідносин, оновлений погляд на соціальне призначення (право формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства) й екстраполяція на наявні концепції праворозуміння, виводить на таку дефініцію:

Адміністративне право – *це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні й індивідуальні акти, доктринальні положення) формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування).*

1.6. Історичні передумови й інституалізація адміністративного права

Адміністративне право у своїй генезі пов'язують із трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках із людиною. Кожна з них, відповідно до наявних соціально-економічних умов, виконала функції обов'язкового інструменту щодо прогресивних зрушень у сфері регулювання правових відносин,

створила можливості для становлення й існування адміністративного права у його сучасному вимірі.

Для усвідомлення їхньої ролі в інституалізації цієї юридичної галузі, необхідно мати на увазі, що вони не є послідовно змінюючими один одного етапами соціальної практики, а мають різні передумови виникнення й паралельно існували на тривалих відрізках історії. Водночас на фазах еволюційних змін між ними збуджувались інтеграційні зв'язки, що породжували нові властивості стосунків людини з владою. Кінцевим підсумком їхньої взаємодії стала нова юридична галузь – адміністративне право.

1.6.1. Камеральна діяльність

Камеральна діяльність відома із часів феодалізму. Її назва походить від латинського слова "*camera*" (*казна*) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, що належали королям, царям, князям, монастирям тощо.

Змістом камеральної діяльності була розбудова та примноження фондів правителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Фактично вона охоплювала все доменіальне господарство, усі джерела надходжень до казни. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля властителя. Вона фіксувалась в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях.

Знання щодо камеральної діяльності в період феодалізації існували у вигляді управлінських рекомендацій із задоволення фінансово-майнових потреб. Яскраві свідоцтва цього відшукуються в капітуляріях (указах) Карла Великого (742–814). До нас дійшло за одними даними 56, за іншим – 250 капітуляріїв. Ці акти містять детальні (від церковної організації до облаштування королівських помість) інструкції щодо управління його доменом. Наприклад, "Капітулярій про маєток" (Capitulare de villis) наказує керуючим спостерігати за вільними селянами і брати з них штрафи на користь королівського двору; давати церквам свого фіску десятину з урожаю; мати при млинах курей і гусей; на вербну неділю доставляти отримані від господарської діяльності гроші; у покоях кожного маєтку мати перини, подушки, скатертини, килими, посуд, ланцюги, сокири, свердла, ножі тощо[20].

Безпосередня реалізація волі правителя у сфері камерального господарювання покладається на спеціальні структурні утворення. Ці квазіадміністративні органи мали форму і функції, що відповідали розумінню їхнього призначення з боку верховного розпорядника фінансово-майнових ресурсів. Зазвичай вони опікуються військовою службою, судовою справою, оборотом майна, чеканкою монет, кредитами та боргами.

Централізація влади наприкінці середніх віків обумовила зближення потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення та

[20] Колпаков В. К. Камералістика. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 11 т. Київ : Атіка, 2011. Т. 7. С. 465.

зростанням витрат на загальнодержавні потреби. Зважаючи на те, що їхнім джерелом були доменні (фактично приватні) ресурси, виникла необхідність у їхньому раціональному ефективному використанні.

Пошук мінімізації витратного навантаження на домени правителя виводить на низку реформаторських рішень. По-перше, це рішення щодо відділення казни держави від казни правителя; по-друге, щодо перетворення структур управління доменом правителя в управлінські органи держави.

Унаслідок такого реформування палацові (доменні) установи поступово набувають компетенції загальнодержавного призначення. Відповідно змінюються і принципи їхньої організації, внутрішня структура, форми й методи діяльності, що починає базуватися на функціонально-галузевому підході. Тобто вони спеціалізуються на управлінні якоюсь однією функцією або сферою (галуззю).

Наприклад: лісоводство, гірнича і поштова справи, нагляд за виконанням повинностей, збір недоїмок тощо.

Поняття *камеральна діяльність* (камеральне господарювання, камералістика) починають ототожнювати з діяльністю державно-управлінського змісту.

За таких умов ефективність управлінських рішень і дій виявилася залежною від кількісних і якісних параметрів знань про властивості управлінського впливу, його об'єкт і суб'єктів. Потребувався перехід від грубого статистичного досвіду до теоретичних обґрунтувань емпіричних спостережень. Це, зі свого боку, зумовило потребу у фахівцях відповідного профілю. Для їхньої підготовки створюють камеральні школи – спеціалізовані навчальні заклади, у яких викладають камеральні знання.

У підсумку камеральні знання систематизують, вони набувають теоретичного змісту і постають науковою та навчальною дисципліною з назвою "камералістика". За нинішнім розумінням камералістика мала міждисциплінарний характер і складалася із двох частин. По-перше, це були знання про безпосередню практику торгівлі, будівництва, вирощування тварин і рослин, видобуток корисних копалин, використання лісів тощо. По-друге, – знання щодо управління *фінансами* і *станом суспільного благоустрою й добробуту*, тобто внутрішніми (поліцейськими) справами. Крім цього, майбутні камералісти вивчали законодавство, політичну економію, історію, статистику, мови.

Статус університетської дисципліни камералістика отримує у 1727 р. Саме тоді в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері (Пруссія) утворюються кафедри камералістики, на яких викладають професори С. Гассер (Simon Peter Gasser, 1676–1745) і Ю. Дітмар (Justus Christoph Dithmar, 1677–1727). Вважають, що вони були авторами перших книг, які використовувались як підручники з камералістики[21] (S. P. Gasser. Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften, Halle, 1729;

[21] Gasser S. P. Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften. Halle, 1729; Dithmar J. Ch. Einleitung in der Oekonomische, Policei-und Cameral-Wissenschaft. Frankfurt an der Oder, 1731.

J. Ch. Dithmar. Einleitung in der Oekonomische. Policei-und Cameral-Wissenschaft, Frankfurt ad der Oder, 1731[22]).

На теренах України камералістику викладали приблизно з 1843 по 1863 р. У другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна вона припинила існування, а термін камералістика вийшов з ужитку.

На завершення огляду загальних рис камералістики необхідно висловити застереження щодо її ідеалізації та спроб ототожнення із сучасним виміром понять *наука* і *навчальна дисципліна*. Із цього приводу доречно нагадати, що у 1873 р. вона була охарактеризована як мішанина найрізноманітніших відомостей (Маркс К. Капітал. Передмова до другого видання).

1.6.2. Поліцейська діяльність

Ще одним видом суспільної діяльності, що помітно вплинула на формування адміністративного права, є *поліцейська діяльність*. Тривала історія від античності до сьогодення обумовила безліч оцінок ролі та значення цієї діяльності у процесах державотворення. У кінці XVIII ст. лише німецькій юриспруденції було відомо 24 визначення поліції, у першій чверті XIX ст. – 100, а у першій чверті XX ст. – понад 150 визначень[23].

Термін *поліція* походить від грецького "*поліс*", тобто місто-держава. З огляду на це за первісним розумінням зміст поліцейської діяльності збігається з поняттям управління загальнодержавними справами. Вона охоплює шляхове господарство, охорону здоров'я, будівельну й пожежну справи, публічний порядок і спокій, поштовий зв'язок, мануфактуру, торгівлю й інші об'єкти, що утворюють сферу внутрішнього управління в державі. Наукові знання щодо цієї діяльності отримали назву "поліцейська наука", "поліцейське право"[24].

Зауважимо, що в римлян аналогічна діяльність (міська справа) мала назву *respublica – справа суспільна*. Отже, поняття *поліція* і *республіка* однакового походження і є різними назвами того самого явища.

Синонімом цих термінів є слово *політика* (також походить від грец. "*поліс*"). З перебігом часу в терміни *політика* і *поліція* починають вкладати різний зміст. Політику розуміють як діяльність у сфері зовнішніх міжнародних відносин, а поліцію – як діяльність у сфері внутрішнього державного будівництва. Поступово відбувається розмежування між поліцією, юстицією, військовими і камеральними (фінансовими) справами.

---

[22] Наведено за: Pauly J. Ch. Die Entstehung des Polizeirechts als wisenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts. Universität Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2000.

[23] Антологія української юридичної думки : у 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична книга, 2003. С. 83; Liang H. H. The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World War. Cambridge University Press, 2002. 362 p. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511522871

[24] Бунге Н. Х. Поліцейське право. Поліцейське право в університеті Святого Володимира І. С. Гриценко, В. А. Короткий. Київ : Вид-во "Либідь", 2010. С. 5–6.

Економіко-політичною передумовою затребуваності поліцеїстики стала адміністративна централізація, тобто створення верховною владою юридичного механізму щодо жорсткої організації галузей внутрішнього управління. Головним інструментом цього механізму є детальна регламентація суспільного життя. Форми і методи регламентації втілювались уведанням відповідних юридичних норм і створенням установ для впровадження цих норм у життя. Актами, що містили поліцейські норми, були поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази.

Звідси випливає головне призначення поліцейського права, що полягає у впровадженні тотального підкорення державним інтересам усіх складників суспільної системи. Із цією метою юридичний інструментарій спрямовують на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Для порівняння зазначимо, що у сферах застосування цивільного та кримінального права механізм судового оскарження рішень адміністрації функціонує стабільно.

Поліцейському праву належить вирішальна роль у виникненні поліцейської держави. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість.

У правових джерелах тему поліцейської держави порушують вже у XVIII ст., але її класичне визначення формулюють на початку XX ст. Його надає видний французький юрист Р. К. де Мальмберг (1861–1935). У своїй роботі "До загальної теорії держави" (1922) він зазначає, що "поліцейська держава" – це держава, у якій адміністративна влада довільно, на власний розсуд, шляхом ухвалення рішень нав'язує суспільству заходи, які вважає корисними. Це держава, у який адміністрація діє за принципом "цілі виправдовують засоби". Із цього приводу є сенс згадати слова Фрідріха II Великого (1712–1786, Пруссія) про те, що народу як хворій дитині поліція має вказувати, що потрібно їсти і пити[25].

Фундатором поліцеїстики вважають француза Ніколаса Деламаре (1639–1723), який був помітною постаттю в адміністрації Парижа. Узявши за мету систематизувати за галузями внутрішнього управління законодавство Франції, він написав 4-томний "Трактат щодо поліції". Ця робота має суто практичний характер і майже позбавлена теоретичного осмислення. Однак вона отримала високу оцінку сучасників й оцінюється як найбільша подія підготовчого періоду в історії поліцейського права.

Другий період в історії поліцейського права – це визнання самостійності науки про поліцію. Найвагоміший внесок у цю справу зробили представник Німеччини Й. Г. фон Юсті (1717–1771) і професор із Відня Й. фон Зоннен-

[25] Rouland N. Introduction historique au droit. Paris : Presses universitaires de France, 1998. C. 259.

фельс (1732–1817), яких вважають авторами перших наукових досліджень з поліцейського права.

Зазначимо, що Юсті був першим фахівцем, який застосував термін *поліцейська наука* (*Polizeiwissenschaft*). Це відбулось у роботі "Основні начала поліцейської науки, викладені в раціональній системі, що заснована на кінцевій меті держави" (1756), яку згодом було перероблено у 2-томний трактат "Засади могутності і добробуту держав, або докладний виклад поліцейської науки в її сукупності" (1760).

За розумінням Юсті наука поліції має своїм завданням вивчення державної (урядової) діяльності. Метою цієї діяльності є забезпечення суспільного добробуту, а важливим засобом досягнення мети – поліцейський примус.

Ідеї Юсті набули подальшого розвитку в роботі Зонненфельса "Grundsatze der Polizei, Handlung und Finanz" (Начальні засади поліції, торгівлі та фінансів) (1765). Ця праця відома українською як "Начальні засади поліції або благочинія", є основним текстом для розуміння розвитку науки про поліцію (*Polizeiwissenschaft*). Вона охоплює три основні теми: поліцію (суспільний порядок і добробут), торгівлю та фінанси і є важливим джерелом для розуміння еволюції поняття *поліції* в німецькій юриспруденції. Зонненфельс трактує поліцію як інструмент забезпечення суспільного порядку, безпеки та добробуту громадян, наголошує на необхідності активного втручання держави в різні аспекти суспільного життя для забезпечення стабільності та процвітання. За його концепцією, базисом поліцейської держави є не сам примус, а усвідомлена необхідність виконувати урядову волю. Зі свого боку, урядова воля знаходить вираження у справедливих настановах. Звідси випливають такі висновки:

- абсолютна монархія втілює соціальні блага і добробут;
- поліцейська діяльність є джерелом щастя для населення;
- кожна людина має вчиняти лише такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника[26].

Головна заслуга Юсті і Зонненфельса полягає в систематизації наявного наукового матеріалу та задоволенні потреби у формуванні нової галузі знань. Під їхніх впливом діяльність поліції увійшла до сфери інтенсивних наукових досліджень і дисципліну, що її вивчала, почали викладати на юридичних факультетах як поліцейське право.

Третій період в історії поліцейського права – це період його *кризи*. Для поліцеїстики завжди було притаманним різноманіття поглядів щодо важливих наукових питань. Із цього приводу зазначалось, що з усієї маси поліцеїстів важко знайти хоча б двох цілком згодних між собою щодо істотних питань поліцейської науки. Одні відносили її до сфери політики, другі – юриспруденції, треті шукали компромісну позицію між першими та другими, чет-

[26] Sonnenfels J. Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz / herausgegeben von Wemer Ogris. München : C. H. Beck, 2003. 309 s.

верті таку науку взагалі заперечували. Отже, мало не кожен фахівець мав до неї своє особисте ставлення.

Така ситуація була обумовлена двома важливими факторами:

• По-перше, тріумфом учення Адама Сміта (1723–1790), за яким зростання добробуту суспільства досягається: а) стимулюванням внутрішніх економічних механізмів, а не зовнішнього управлінського впливу; б) обмеженням втручання уряду в економіку. На цих засадах фактично розквітла нова галузь знань – *політична економія*. Вона охопила й одну із ключових частин поліцейської науки – умови формування матеріального добробуту людини і суспільства.

• По-друге, колосальним і повсюдним успіхом ідей правової держави, що базуються на введенні й удосконаленні юридичних обмежень щодо вільного розсуду адміністрації у її стосунках із людиною.

Вважають, що перші спроби обмежити абсолютну монархію (Велика хартія вольностей, 1215) є початком цього процесу. Проте конкретна атрибутика правової держави, мабуть уперше, відшукуються в Декларації прав людини 1789 р. і французькій конституції 1791 р. Найважливіший її складник і головний критерій детермінації – наявність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Під впливом ідей про розбудову правової держави виникає розуміння щодо необхідності реформувати поліцейське право й оновити сутність поліцейської діяльності.

На цьому підґрунті розгорнули свої погляди Р. фон Моль (1799–1875), Г. фон Берг (1765–1843), Л. фон Штейн (1815–1890), Р. фон Гнейст (1816–1895).

Р. Моль, наприклад, у роботі "Наука поліції на засадах правової держави" (1832–1834) робить спробу адаптувати наявну поліцеїстику до прогресивних поглядів на *сутність* правової держави. Г. Берг у семитомній роботі "Довідник німецького поліцейського права" (1799–1806) виклав нове розуміння поняття *поліція*. За його концепцією сферою діяльності поліції є лише безпека суспільства й особистості. Л. Штейн у роботі "Вчення про управління" (1865–1868) фактично переробив поліцейське право в нове вчення про *управління*. Він визначив суб'єктами управлінської діяльності не лише *уряд* (як вважали ортодоксальні поліцеїсти), а й *інші державні структури*. Р. Гнейст у роботі "Самоврядування, общинний устрій і адміністративні суди Англії" (1860) "відкрив" континентальній Європі змістовність місцевого самоврядування як убудованого в державно-управлінський механізм інструменту децентралізації влади, на фазі переходу до правової держави[27].

Відповідно до їхніх концепцій здійснюється розмежування поліцейської діяльності на:

• управлінську діяльність уряду (правління),

• діяльність судових органів,

• діяльність інших державних інституцій (адміністрування),

---

[27] Гриценко І. С., Короткий В. А. Поліцейське право в університеті Святого Володимира. Київ : Вид-во "Либідь", 2010. 440 с.

• самоврядну діяльність громад (місцеве самоврядування),

• діяльність спеціальних органів щодо забезпечення громадського порядку (поліції). За цим видом внутрішньої управлінської діяльності (діяльності поліції) залишається стара назва – поліцейська діяльність.

За свідченнями дослідників, поліцеїстика майже винятково розвивається у стінах університетів: Львівського (заснований 1661), Харківського (1805), Університету Святого Володимира в Києві (1834), Новоросійського в Одесі (1865) і Чернівецького (заснований 1875). Її викладають у межах політичного права на відділеннях моральних і політичних наук.

Найвідомішою роботою того періоду вважають книгу Л. Г. Якоба (Ludwig Heinrich von Jakob, 1759–1827) "Принципи законодавства про поліцію і поліцейські установи" (Grundsätze der Policeygesetzgebung und der Policeyanstalten), яку було видано в 1809 р. німецькою мовою в Харкові.

За баченням університетських фахівців нормативна регламентація безпеки життя, благоустрою, сфери громадських справ є одним із засобів юридичного оформлення прав особистості. Система норм, за якими її здійснюють, утворює особливу публічну галузь права – *суспільне право*. Звідси випливає, що держава забезпечує добробут за допомогою поліцейського права та суспільного права. Не складно зрозуміти, що у своєму розвитку ця теорія виводить на звуження сфери права поліцейського, аж до його заміни правом суспільним.

Приблизно з 1863 р. на юридичних факультетах починають створювати кафедри поліцейського права і викладання, як складників цього права: а) вчення про безпеку, або законів благочинія і б) вчення про добробут, або законів благоустрою.

Вітчизняна наукова думка, збагачена західноєвропейськими концепціями вільної ринкової економіки і правової держави, виходить на нове розуміння взаємодії публічної адміністрації з громадянським суспільством і породжує критичні оцінки щодо перспектив існування поліцейського права.

Так чи інакше про необхідність його реформації пишуть М. Х. Бунге (1823–1895) "Поліцейське право" (1869); І. Т. Тарасов (1849–1929) "Основні положення Лоренца Штейна по поліцейському праву у зв'язку з його вченням про управління" (1874); А. Я. Антонович (1848–1917) "Курс державного благоустрою. Поліцейське право" (1889); М. М. Шпилевський (1837–1883) "Поліцейське право як самостійна галузь правознавства" (1875); М. М. Цитович (1861–1919) "Підручник науки поліцейського права" (1891) та ін.

В. Ф. Левитський зауважував, що поліцейське право містить у собі строкату суміш предметів і доктрин, позбавлених теоретичної єдності та внутрішнього зв'язку[28].

Зазначені обставини створили умови, що забезпечили ескалацію доктрини адміністративного права.

[28] Антологія української юридичної думки. С. 344.

1.6.3. Діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації

Видом суспільної діяльності, що також вагомо вплинула на формування адміністративного права, є діяльність щодо *обмеження вільного розсуду адміністрації* у її стосунках із *людиною*. Такі обмеження є найважливішою ознакою правової держави.

На тривалому цивілізаційному шляху – від античності до мета- і неомодерну – люди зуміли знайти справедливу форму державного устрою, у якій би закон став домінантою життя, визнавався обов'язковою настановою як для суспільства, так і для влади, обмежував адміністративне свавілля, гарантував громадянам неупередженість розгляду правових питань.

До цього пошуку причетні мислителі античності Солон, Платон, Арістотель, Полібій; автор системи механістичного матеріалізму Т. Гоббс (1588–1679); засновник західного лібералізму Дж. Локк (1632–1704); фундатор класичного варіанту теорії розподілу влад Ш. Л. де Монтеск'є (1689–1755); поборник ідеї прямого народного правління Ж.-Ж. Руссо (1712–1778); родоначальник німецької класичної філософії І. Кант (1724–1804).

Їхні погляди згенерували апріорне розуміння правової держави, яке згодом було втілено в законодавство. Насамперед ідеться про Конституцію США від 17 вересня 1787 р. (перша писана буржуазна конституція) і Конституції Франції періоду Великої французької революції (1789–1799): 1791, 1793 (якобінська), 1795 рр.

Особливе місце серед первинних документів, що заклали нормативі підвалини щодо розбудови правової держави, посідає "Декларація прав людини і громадянина". Вона була прийнята 26 серпня 1789 р. постановою Французьких національних зборів й оголосила природними і невід'ємними правами людини свободу, власність, безпеку й опір гнобленню. Декларація і нині є базовим документом французького права, що підтверджено Конституцією від 4 жовтня 1958 р. 16 липня 1971 р. Конституційна рада Франції визнала декларацію юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюють до неконституційності.

Конституційні норми цього періоду забороняють законодавчій владі видавати закони, що перешкоджають здійсненню природних прав громадян; визначають, що роль уряду полягає в забезпеченні користування природними правами громадян; у разі порушення урядом прав громадян правом й обов'язком останніх визнають непокору.

На цьому нормативному матеріалі категорія "правова держава" перетворюється із філософсько-правової кабалістики на своєрідну калькуляцію практичного державотворення, а знання щодо неї виводяться з перманентної рефлексії на рівень досліджень правової дійсності.

Результат нормативних нововведень виявляється у новому погляді на сутність управління, що концентрується в тезі: управлінська діяльність має базуватися на законі та здійснюватися на основі чіткого визначення: а) прав й обов'язків людини щодо держави, б) прав й обов'язків держави щодо людини.

Упорядкованість управлінської діяльності шляхом нормативного закріплення взаємних прав й обов'язків між державою та громадянином постає генетичним витоком доктрини, на базі якої сформувалася нова юридична галузь – адміністративне право. Вона є найхарактернішим критерієм, за яким розмежовуються поліцейське й адміністративне право, а також поліцейська і правова держава.

Можна вважати, що адміністративне право у його класичному розумінні зароджується тоді, коли всемогутності держави були протиставлені права людини та громадянина, коли революційні перетворення змінили "підданого" на "громадянина". Від цього моменту адміністративне право розвивається як інструмент обмеження вільного розсуду адміністрації та захисту громадянина перед адміністрацією. Становлення такого розуміння адміністративного права в різних країнах припало на різні історичні періоди. У Франції воно було пов'язано з революційними подіями 1789–1799 рр. і виникненням відповідного законодавства. Для країн з абсолютистськими монархіями це перша частина XIX ст.

Отже, адміністративне право виникає як інструмент, по-перше, обмеження вільного розсуду державної адміністрації у її стосунках з людиною; по-друге, захисту людини від неправомірних дій адміністрації.

Упровадження в теорію юриспруденції і соціальної практики базових положень адміністративного права (нормування управлінської діяльності; обслуговування адміністрацією потреб суспільства; відповідальності адміністрації перед громадянином) стало важливим етапом розбудови доктрини правової держави. Держави, у якій право є основою громадянської свободи, де адміністрація функціонує у визначених правом межах, а держава несе юридичну відповідальність перед громадянином за свої діяння.

Інституціонально-правовий розвиток ідея про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів).

Інститут адміністративної юстиції виникає й набуває розвитку, оскільки з'являється необхідність контролю за владою, що вчиняє порушення встановлених у сфері публічного управління правил, тобто адміністративні правопорушення. Звідси випливає, що говорити про виникнення адміністра-тивного правопорушення як юридичної реалії й одного з інститутів адміністративної юстиції можна лише тоді, коли самостійною галуззю визначається адміністративне право і починає функціонувати адміністративна юстиція.

Отже, такі правові феномени, як адміністративне право, адміністративне правопорушення, адміністративна юстиція виникають фактично одночасно й існують в інтегративних зв'язках як системне утворення.

Наукове обґрунтування їхньої взаємозалежності базується на доробках О. Бера й О. Сарвея[29]. Зокрема, О. Бер у своїй основній праці "Der Rechtsstaat" ("Правова держава") зазначав, що державу можна вважати правовою тільки

[29] Smyk G. Development of Administrative Sciences in the 19th Century. Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie. 2022. T. 15. № 1. S. 313–327. DOI: https://doi.org 10.32084/tkp.4474

тоді, коли публічне право встановлюється законом, а публічне управління підпорядковується судочинству[30].

В адміністративному праві Німеччини у наш час зазначена теоретична конструкція наявна як усталена парадигма і відображена в підручниках із загального адміністративного права[31], адміністративного процесу і відповідальності[32], посібниках для підготовки до екзаменів[33].

Нині вітчизняне адміністративне право подолало управлінський догмат у визначені своєї сутності і розуміється як галузь, що генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами, як право формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства[34].

1.6.4. Адміністративне право та адміністративно-правова наука в Україні

Формування адміністративного права європейських країн не привело до його повної інтернаціоналізації. Стало очевидним, що предмет адміністративного права не повною мірою визначений, а єдина позиція щодо цього питання відсутня. У Франції, наприклад, адміністративним правом вважали політико-юридичну науку, що вивчає питання державного управління. У країні, що дала світу основні засади адміністративного права, деякі вчені вносили його до державного права. Натомість у Німеччині, що має найбільші досягнення в розробленні догматики права, одні продовжували вважати адміністративне право правом поліцейським, а другі – правом внутрішнього управління.

В останній чверті XIX ст. та на початку XX ст. поліцейське право в Російській імперії почало вичерпувати себе і вже не відповідало вимогам часу. Стала очевидною необхідність його реформування, особливо на тлі кризи світової поліцеїстики, що розпочалася раніше. Тепер наука поліцейського права замість дослідження владовідносин зосередилася на дослідженні правовідносин, що мали не вертикальний, а горизонтальний характер. Наслідком стало регулювання правовідносин уже не поліцейським, а адміністративним правом. Учені-правники або взагалі відмовилися від термінології науки поліцейського права, або вживали її у сполученні з адміністративно-правовими поняттями. Термін *поліцейське право* залишався тут радше даниною традиції, а не визнанням його незмінності. Проте поліцейське право не зникло, а лише зазнало змістовних змін, пов'язаних зі звуженням сфери його регулювання.

---

[30] Bähr Otto. Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze: Neudruck der Ausgabe 1864. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1963. 194 s.

[31] Ipsen J. Allgemeines Verwaltungsrecht Lehrbuch. 9. Auflage. München : Verlag Franz Vahlen, 2015. 379 s.

[32] Erbguth W. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht Lehrbuch. 8. Aufl., überarbeitete und erweiterte Auflage. Baden-Baden : Nomos Lehrbuch, 2016. 616 s.

[33] Peine F-J. Klausurenkurs im Verwaltungsrecht. 5. Aufl., völlig neu bearbeitete Auflage. Frankfurt / Oder : C. F. Müller, 2013. 564 s.

[34] Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. 2022. № 1. С. 23–36.

Найвідомішими адміністративістами дорадянського періоду були: І. Т. Тарасов, В. Ф. Дерюжинський, В. В. Івановський, М. І. Лазаревський, В. М. Гессен. Е. М. Берендтс, А. І. Єлістратов, В. Л. Кобалевський, О. Ф. Євтихієв. Тоді ж у межах поліцейського (адміністративного) права розвивалися й публічно-правові інститути робітничого (трудового) права та права соціального забезпечення, зокрема – питання охорони праці, контролю і нагляду за дотриманням робітничого законодавства про робітниче страхування та соціальне піклування[35]. Саме ці інститути увійдуть до складу нового радянського адміністративного права і забезпечать його становлення в нових ідеологічних умовах.

Падіння російської, а згодом й австрійської монархій стало для української правничої науки потужним імпульсом подальшого розвитку. З'явилися можливості для практичної реалізації багатьох наукових ідей. Незначного періоду української державності в часи визвольних змагань не вистачило для повноцінного формування національної доктрини адміністративного права, хоча певні кроки в цьому напрямі здійснювалися. Постійна зміна політичних режимів не сприяла як науковому пошуку, так і практичним державним крокам. Проте навіть у цей буремний час Української революції були запропоновані нові моделі організації державного управління на місцях, що сприяло демократизації державної адміністрації та розвитку засад самоврядування.

Історію радянського адміністративного права рекомендуємо розглядати в межах кількох умовних періодів. Перший охоплює проміжок часу від захоплення влади більшовиками у 1917 р. до другої половини 1930-х рр. і характеризується відмежуванням його від попереднього буржуазного поліцейського й адміністративного права. Нагадаємо, ще в дорадянський період (кінець XIX – початок XX ст.) адміністративне право почало відокремлюватись від права поліцейського, трансформуючись в окрему галузь. Цей період виявився багатим на нові теоретичні побудови, яких майже не буде далі. Адміністративний кодекс УСРР, наприклад, уведений у дію 1 лютого 1928 р., не мав аналогів у союзних республіках СРСР. Цьому багато в чому сприяли представники старої наукової генерації, які сформувалися як науковці до жовтневого перевороту 1917 р. Саме А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихієв і В. Л. Кобалевський стали основоположниками українського радянського адміністративного права. Вони в дусі класичних поглядів на благоустрій і благочиння розглядали його як систему юридичних принципів, що регулюють державну діяльність. спрямовану на гарантування безпеки й добробуту громадян.

Відносна свобода наукового мислителя, яка була в перші роки радянської влади, та лібералізація суспільного життя за часів НЕПу позитивно позначилися на розвитку адміністративного права, значно розширивши його наукові горизонти в намаганнях пристосувати його норми до вимог часу.

---

[35] Мінхевич Л. В. Поліцейське (адміністративне) право поза класичними університетами XIX – початок XX ст. *Правове регулювання економіки*. 2018. Вип. 17. С. 61.

Осередками юридичної освіти та науки в Україні перших років радянської влади були правничі факультети Київського, Харківського й Одеського інститутів народного господарства[36].

Другий період розпочинається з кінця 1930-х рр. і завершується з початком 1990-х рр. Він не позначився суттєвими змінами або здобутками та характеризується лише більшим укоріненням нав'язаних тоталітарним режимом догм і ствердженням на цій основі радянського адміністративного права. Воно базувалося на марксистсько-ленінських принципах управління державними та громадськими справами. Державне управління всіма галузями виробництва розглядали як наслідок захоплення влади пролетаріатом, одержавлення усіх сфер життя та встановлення суспільної власності на засоби виробництва. Основними принципами, якими послуговувалося радянське адміністративне право, поступово стали: керівна роль КПРС, соціалістична законність, принцип плановості та демократичний централізм. Воно не передбачало адміністративного судочинства. Існувала лише можливість подавати скарги в адміністративному порядку, тобто порядку підпорядкування. Радянські вчені вважали, що завданням адміністративного права є регулювання виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Радянське адміністративне право як галузь та юридична наука було своєрідним і віддаленим від материнського, людиноцентричного, європейського адміністративного права. Державоцентризм, провідна роль держави були основоположними стовпами радянського адміністративного права.

А втім, констатування і заперечення основних принципів і теоретичних засад радянського адміністративного права – це лише початок шляху до усвідомлення цього явища.

Запропонований поділ є умовним, але він дає змогу виокремити і зрозуміти головні закономірності розвитку адміністративного права в Україні.

Падіння СРСР із його тоталітарним режимом уможливило появу на карті світу нової держави – України. Гіркий досвід будівництва "світлого майбутнього" в СРСР засвідчив, що відірвана від загальнолюдських цивілізаційних коренів, побудована на соціальних, політичних й ідеологічних догмах країна приречена.

Відроджена Українська держава почала вибудовувати власні державні інституції, тому адміністративне право України в умовах нових реалій зазнало суттєвих змін. Сучасне адміністративне право України не лише віддзеркалює наявні тенденції розвитку цієї галузі права, але й змінюється відповідно до них. Ці процеси прискорилися із проголошенням України незалежною правовою державою, що закріпила в Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Зазначені конституційні норми обумовили необхідність оновлення чинної адміністративно-правової доктрини.

---

[36] Міхневич Л. В. Розвиток юридичної науки і освіти в Київському комерційному інституті – Київському інституті народного господарства (1906–1930 рр.). Київ : КНЕУ, 2011. 286 с.

Концепція адміністративно-правової реформи в Україні, уведена в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 р., визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави та громадянина. У цій новій парадигмі державі відведено функцію обслуговування інтересів особи, а адміністративному праву – функцію юридичного забезпечення цього процесу.

Суттєвий вплив на становлення сучасного українського адміністративного права здійснив Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 р. Після його ухвалення в Україні розпочалося повноцінне функціонування адміністративних судів, покликаних здійснювати судовий контроль за діями та рішеннями представників публічної адміністрації. У багатьох випадках саме адміністративні суди визначають темп розвитку адміністративного законодавства, а з ним й адміністративно-правової науки. Отже, адміністративне судочинство постає засобом практичної перевірки теоретичних положень і норм адміністративного права. 15 грудня 2017 р. Кодекс адміністративного судочинства України було викладено в новій редакції[37].

У роки Української незалежності національне адміністративне право, під впливом європейського правового аналога, почало відходити від розуміння його лише як права державного управління. Адміністративне право дедалі частіше трактують як галузь, природно пов'язану із чітким унормуванням діяльності публічної адміністрації та захистом прав людини юридичними засобами[38].

Повернення до європейського вектора формування вітчизняного законодавства визначено нормативно. У Законі України "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу", наприклад, зауважено, що ця програма визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Він передбачає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення його відповідності правовій системі Євросоюзу з перспективою подальшого набуття членства в ньому[39].

У 2012 р. було ухвалено Закон України "Про адміністративні послуги"[40], що надав значний поштовх стрімкому розвитку й утвердженню європейського вектора в публічно сервісній діяльності держави та відповідному напрямку

---

[37] Ясинок М. М. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. Київ : Алерта, 2018. 522 с.

[38] Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. праць. Київ : АДЕФ-Україна, 2003. 322 с.

[39] Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. С. 367.

[40] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

адміністративно-правових досліджень. Держава створила надійний плацдарм для комунікації громадян й отримання ними адміністративних послуг через доступну, зрозумілу, прозору та зручну систему центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Значний вплив на розвиток Європейських інтеграційних процесів здійснило підписання 27 червня 2014 р. Президентом України угоди про Асоціацію між ЄС та Україною. Реалізація угоди неможлива без проведення плідної роботи правотворчих органів з адаптації законодавства нашої держави до права Європейського Союзу і наповнення принципово новим змістом переважної більшості інституцій держави. Отримання Україною 23 червня 2022 р. статусу кандидата на членство в ЄС передбачає завершення всеохопної трансформації всіх сфер життя країни відповідно до принципів Євросоюзу та його законів.

Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації" від 8 листопада 2017 р. № 797-р[41] ознаменувало собою початок наступного етапу в розвитку сучасного адміністративного права – цифровізації і впровадження інформаційно комунікаційних технологій (ІКТ). Дотепер відбувається утвердження та подальший розвиток нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері, наприклад, ухвалено Постанову Кабінету Міністрів від 30.01.2019 № 56 "Деякі питання цифрового розвитку"[42], Закон України "Про Національну програму інформатизації"[43] та ін. Законодавство в цій сфері перебуває на етапі свого становлення і потребує подальшого вдосконалення і гармонізації.

15 грудня 2023 р. набув чинності Закон України "Про адміністративну процедуру"[44]. Він уперше в законодавчій історії України визначив фундаментальні принципи адміністративного провадження, створив чіткі процедури у відносинах громадян, бізнесу та влади. Крім того, зазначений документ прозоро і зрозуміло регламентує надання послуг органами влади, установлюючи обов'язки органів влади обґрунтовувати адміністративні акти, мотивувати негативні рішення та роз'яснювати особам причини ухвалення та порядок оскарження таких рішень. Подібні норми успішно функціонують в усіх державах – членах ЄС із 1960 р., коли подібний закон уперше ухвалили у Польщі[45].

Підсумовуючи, необхідно підкреслити, що вітчизняне адміністративне право не стоїть осторонь доленосних для України процесів, спрямованих на

---

[41] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017. № 649-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р#Text

[42] Деякі питання цифрового розвитку : Постанова КМУ від 30.01.2019. № 56. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-п#Text

[43] Про Національну програму інформатизації : Закон України від 01.12.2022. № 2807-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text

[44] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

[45] Про адміністративну процедуру : Закон України : ключові новели. URL : https://7aa.court.gov.ua/sud4856/pres-centr/news/1387084

набуття членства в ЄС. В останні десятиліття воно перебуває у стані перманентного реформування, результатом якого стала значна кількість нових як за змістом, так і за своєю ідеологією нормативних актів, зорієнтованих на забезпечення становлення України як демократичної, соціальної та правової держави. Такі зміни на нормативному рівні впливають і на доктрину адміністративного права, яка поступово наповнюється новими категоріями та інституціями, що знаходить своє втілення і в навчальній літературі.

Варто визнати, що навіть під час реформування вітчизняна наука адміністративного права не в повній мірі звільнилася від впливу радянських доктрин адміністративного права. На думку В. Б. Авер'янова "особливо цим грішила навчальна література, де іноді зустрічалися сущільні переклади з російських джерел"[46].

Сучасне українське адміністративне право продовжує своє реформування з урахуванням наявного світового досвіду в цій царині, остаточно позбуваючись радянських стереотипів і догм. Одним із напрямків переформатування адміністративістики в Україні та наповнення її новим змістом стало повернення до поліцейського права та його переосмислення. Євроінтеграційні процеси, що стрімко розпочались у 2014 р. і тривають дотепер, значною мірою позначились на розвитку адміністративного права, яке миттєво реагує на зміни в законодавстві. Нині в Україні на різних рівнях триває робота над формуванням національної доктрини адміністративного права з урахуванням європейського досвіду. Проте говорити про її наявність ще зарано, оскільки маємо лише проміжні результати.

Ми погоджуємось з А. Школиком, який вважає, що за збереження пріоритету "людиноцентризму", для повноцінного завершення формування національної доктрини національного адміністративного права варто особливу увагу приділити розробленню тематики публічного інтересу та публічного блага[47]. Автор виділяє також два інші, найголовніші на його думку, напрями розвитку адміністративно-правових досліджень на сучасному етапі: правове регулювання доброго адміністрування (належної адміністрації) й адміністративного розсуду (дискреційних повноважень)[48].

На нашу думку, О. Радишевська слушно зауважує, що нині питання європеїзації адміністративного права є одночасно питанням про утвердження України як правової держави, дотримання засад верховенства права органами публічної адміністрації, положень концепції належного врядування (*good governance*), реалізації права на належну (добру) адміністрацію (*good administration*)[49].

---

[46] Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 12.

[47] Школик А. Формування національної доктрини адміністративного права: історія, сучасний стан і перспективи. *Право України*. 2021. № 10. С. 60.

[48] Там само.

[49] Радишевська О. Р. Європеїзація адміністративного права України: особливості сучасної тектоніки механізмів впливу. *Часопис Київського університету права*. Київ, 2020. № 1. С. 150–154.

1.7. Дисципліна "Адміністративне право" в юридичній освіті

Навчальна дисципліна "Адміністративне право" є органічною складовою частиною освітнього процесу й обов'язково входить до програм підготовки правників, а також має безпрецедентне значення для набуття фахових компетенцій особами, які отримують юридичну освіту.

Вона характеризується системними зв'язками з іншими навчальними інтерпретаціями галузевих сегментів юриспруденції, що базуються на:

- синхронному розвитку,
- взаємоузгодженому понятійному апараті,
- спільному соціальному просторі віталізації,
- солідарному інтелектуальному ресурсі.

Детермінантні константи навчальної дисципліни "Адміністративне право" обумовлені особливостями соціальної практики насамперед юридичної освіти, а також адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Їхнє інтегрування формує специфічну сферу освіти – адміністративно-правову освіту.

Такою освітою є нормативно організований процес передавання і засвоєння адаптованих методикою викладання:

- теоретичних адміністративно-правових знань,
- знань відповідного нормативного матеріалу,
- умінь і навичок нормотворчості і правозастосування,
- соціального досвіду правового поводження в реаліях адміністративно-правових відносин.

Отже, навчальна дисципліна "Адміністративне право" являє собою форму реалізації адміністративно-правової освіти. Діалектика навчальної дисципліни й адміністративно-правової освіти характеризується тяжінням до взаємної адекватності. Іншими словами, розвиток форми (навчальна дисципліна) генерується освітянськими потребами, що залежні від соціальних практик.

Прикладом є еволюція подання навчального матеріалу на лекціях і групових заняттях: від переважної активності лектора до взаємної активності лектора та студентів; від їхньої знеособленої взаємодії до взаємодії конкретних носіїв знань; від "школи пам'яті" (запам'ятовування готової інформації) до "школи мислення" (народження у студента власних думок); від спільногрупових форм отримання знань у стандартних аудиторіях до індивідуально-колективних (круглий стіл) йіндивідуальних (самостійна робота) тощо.

Єдність адміністративно-правової освіти і навчальної дисципліни "Адміністративне право" утворює практико-орієнтовану систему професійної діяльності майбутніх правників без втрати її наукового забезпечення. Її цілісність, рівновага, стійкість і функціональність гарантуються генетичною природою складників і стабільністю адміністративного права в реальності правових відносин.

По-перше, вона базується на положеннях адміністративно-правої доктрини й константах адміністративно-правової галузі. Зміст дисциплін залежить від дослідницьких здобутків, забезпечення відповідних суспільних відносин регулювальним впливом юридичних норм, об'єктивності наукових висновків про ефективність їхнього застосування. Проте наука адміністративного права не позбавлена й прогалин в осмисленні правових явищ, недоліків внутрішньої систематизації, вад щодо впровадження своїх продуктів у сфери нормотворчості, правозастосування та навчання. Усе ж навчальний курс має бути повним, системним, не мати прогалин, не містити недостатньо обґрунтованих локацій.

По-друге, результати наукових досліджень містяться в дисертаціях, монографіях, наукових статтях, матеріалах конференцій, доповідях. А зміст навчального курсу розкривається в підручниках, навчальних посібниках, програмах, лекціях, методичних розробках, рекомендаціях.

По-третє, затребуваність навчальною дисципліною відповідних наукових здобутків обмежена педагогічною логікою організації навчального процесу і представлення в ньому змісту (предмет адміністративного права) і сутності (доктрина адміністративного права) наявного адміністративно-правового матеріалу. Навчальна дисципліна сприймає лише ту його частину, що містить найбільш значущі для студентів й усталені положення. Проблемність адміністративно-правових теорій ескортується в навчальній літературі алгоритмами розв'язання конкретних питань.

По-четверте, мета навчальної дисципліни і мета науки адміністративного права не збігаються. Навчальна дисципліна спрямована на доведення до суб'єктів навчання усталених, перевірених практикою адміністративно-правових знань, що викладені у програмах, підручниках, посібниках, лекціях. Процес такого доведення (навчальний процес) здійснюється за методиками викладання, що базуються загальних наукових і дидактичних рекомендаціях та концентрують у собі методичний досвід кафедр і втілюються в послідовності занять, виділенні змісту окремих тем з урахуванням практичних розробок викладачів.

Мета науки – отримання нових знань через критичний аналіз нормативного і наукового матеріалу, реальних правовідносин шляхом використання емпіричних і теоретичних методів пізнання (спостереження, порівняння, вимірювання, абстрагування, аналіз і синтез, ідеалізація, сходження від абстрактного до конкретного).

З огляду на це навчальна дисципліна "Адміністративне право" містить відібрані з відповідної юридичної галузі і науки знання, що систематизовані й педагогічно адаптовані до навчальних планів і програм, за якими здійснюється підготовка фахівців юридичного профілю в навчальних закладах.

Її викладання спрямовано на:

• розкриття сутності та змісту публічного адміністрування як однієї з основних форм діяльності публічної адміністрації, його нерозривного зв'язку з публічною владою;

• ознайомлення із системою органів публічної адміністрації та їхніми повноваженнями, джерелами адміністративного права, із системою найважливіших адміністративно-правових актів і їхнім змістом;

• з'ясування основних напрямів удосконалення публічного адміністрування у світлі положень Концепції адміністративної реформи в Україні з метою належного забезпечення законних прав й інтересів громадян у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування;

• формування у майбутніх фахівців належного рівня правових знань, системи професійних навичок й умінь щодо практичного застосування положень адміністративного законодавства.

Актуальність дисципліни обумовлена роллю адміністративно-правової науки і відповідної галузі законодавства в державотворенні, еволюційному розвитку правових відносин, утіленні демократичних принципів взаємодії влади й суспільства, а також держави з місцевим самоврядуванням, громадськими формуваннями, органами самоорганізації населення, громадянами, іноземцями, особами без громадянства.

Метою навчальної дисципліни "Адміністративне право" є доведення до суб'єктів навчання усталених, перевірених практикою адміністративно-правових знань, що викладені у програмах, підручниках, посібниках, лекціях. Процес такого доведення (навчальний процес) здійснюється за методиками викладання, що базуються на загальних наукових і дидактичних рекомендаціях та концентрують у собі методичний досвід кафедри і втілюються в послідовності занять, виділенні змісту окремих тем з урахуванням практичних розробок викладачів.

Важливими завданнями викладання "Адміністративного права" є прищеплення майбутнім юристам комплексу спеціальних знань та умінь щодо:

• підготовки певних управлінських рішень й оформлення окремих процесуальних документів,

• всебічного аналізу різноманітних юридичних ситуацій,

• формування знань щодо професійного бачення шляхів подальшого розвитку інститутів держави і громадянського суспільства,

• дотримання гарантій утвердження і забезпечення прав та свобод людини,

• розуміння ефективних механізмів відповідальності держави перед людиною за свою діяльність,

• сутності реалізації принципів верховенства права і закону,

• змісту задоволення адміністративних потреб суб'єктів суспільних відносин.

Головним змістовним компонентом навчальної дисципліни є розкриття поняття предмета адміністративного права як домінантного чинника щодо уявлень про адміністративно-правову галузь.

Нині перед навчальною дисципліною "Адміністративне право" постали нові складні завдання. Вони обумовлені станом системної трансформації

адміністративно-правових відносин, новою ідеологією управлінського правозуміння, еволюційними змінами статусних характеристик кожного суб'єкта сфери публічного адміністрування у процесі взаємоінтеграції й оновлення відповідно до європейських стандартів тощо. Крім цього, на організаційний і змістовний складники навчальної дисципліни суттєво впливає динамізм оновлення адміністративного законодавства. Недаремно його вважають однією з найбільш нестабільних галузей українського законодавства.

Навчальна дисципліна "Адміністративне право" не може стояти осторонь перманентних системно-структурних змін у сферах публічної служби, місцевого самоврядування, функціонування органів виконавчої влади, громадських об'єднань. Їхня інтенсивність і вплив на оновлення якісних і кількісних характеристик відповідних суб'єктів вимагають синхронного й адекватного відображення в навчальних планах, програмах, методичному забезпеченні навчального процесу і викладанні адміністративного права. Саме в цій площині виникають кілька проблемних питань щодо змісту як самої навчальної дисципліни, так і її викладання, зокрема:

• По-перше, а) осмислення і дослідження змін відбувається значно повільніше, ніж це необхідно для ефективного наукового супроводу навчального процесу; б) наявне відставання змісту основних джерел навчально-методичного забезпечення викладання (підручників, навчальних посібників) від реалій нормативного регулювання. Зважаючи на це, вони не можуть якісно виконувати роль носіїв коректних знань для аудиторії, на яку розраховані.

• По-друге, на перший погляд, розв'язанню питання щодо урахування в матеріалах навчальної дисципліни динаміки розвитку адміністративного права має сприяти можливість навчальних закладів самостійно створювати програми навчального курсу. З одного боку, це позитивний фактор, що дає змогу варіювати зміст курсу, з огляду на кон'юнктуру моменту, оперативно змінювати його наукове наповнення, ураховувати трансформації в законодавстві й потреби практики. З іншого боку, визнати наявну практику цілком позитивною неможливо. Вона призводить до того, що у закладах вищої освіти навіть одного міста викладають концептуально різні курси адміністративного права. Проте найголовнішим є те, що на змісті програм позначаються не завжди достатні рівні наукової кваліфікації й педагогічного досвіду, відмінності в поглядах на наповнюваність курсу, на актуальність тих чи інших питань і навіть суб'єктивні вподобання їхніх укладачів.

• По-третє, на жаль навчальні плани передбачають недостатню кількість годин для викладання адміністративного права. Фактично, ми маємо справу з недооцінюванням дисципліни, що виконує "материнську функцію" для всіх курсів публічного права. З огляду на зазначене важливу місію покладено на самостійну роботу студентів.

Запитання для самоконтролю

1. Місце адміністративного права у правовій системі України.
2. Взаємозв'язок адміністративного права з іншими галузями права.
3. Співвідношення категорій "поняття" та "концепт".
4. Поняття й особливості адміністративно-правового режиму.
5. Підходи до визначення категорії "адміністративна юрисдикція".
6. Визначення поняття й особливостей адміністративно-правового статусу.
7. Співвідношення понять *публічне управління* та *публічне адміністрування*.
8. Поняття адміністративного права як галузі права.
9. Загальні та спеціальні ознаки, що притаманні поняттю адміністративне право.
10. Основні етапи розвитку адміністративного права в Україні.
11. Зміст камеральної діяльності.
12. Роль поліцейської діяльності у формуванні адміністративного права.
13. Генеза діяльності щодо обмеження вільного розсуду адміністрації.
14. Роль дисципліни "Адміністративне право" в юридичній освіті.

Рекомендована література

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

2. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / І. С. Гриценко, В. М. Бевзенко, С. О. Коваль та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. 500 с.

3. Антологія української юридичної думки : у 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. Київ : Вид. Дім "Юридична книга", 2003. 600 с.

4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / ред. кол. Ю. П. Битяк (гол.), Т. О. Коломоєць, Д. В. Лученко, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла-Тіунова, В. К. Колпаков, С. Г. Стеценко. Харків : Право, 2020. 960 с.

5. Поліцейське право в університеті Святого Володимира : у 2 кн. / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за ред. І. С. Гриценко. Київ : Либідь, 2010. Кн. 1. 440 с.

6. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу "Адміністративне право України". Київ : ІнЮре, 2014. 240 с.

7. Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. 2022. № 1. С. 23–36.

8. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика / заг. ред. П. Діхтієвського. Рига : "Baltija Publishing", 2022. 986 с.

Глава 2
НОРМИ І ВІДНОСИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Поняття норми в адміністративному праві

До фундаментальних категорій адміністративного права належить *система його норм*. Норми впливають на архітектоніку його галузевих конструкцій і корелятивні зв'язки з феноменами правового простору. Вони відіграють визначальну роль у детермінації адекватного сучасній динаміці державотворення розуміння цієї юридичної галузі.

Тривалий пошук юридичних інструментів для подолання кризових аномалій у суспільно-політичному бутті змовив інтенсивні розвідки щодо осмислення можливостей їхнього застосування через альтернативи розуміння права.

На цьому тлі активізувалось осягнення сутності та змісту категорії "праворозуміння" і були детерміновані його основні типи: *нормативний* (нормативізм, юридичний позитивізм), *соціологічний*, *природно-правовий*. Змістовні властивості кожного з них базуються на позиціонуванні адміністративно-правової норми.

У межах **нормативного праворозуміння** право трактують як *сукупність норм*, а норму – *як правило поведінки*, встановлене державою й обов'язкове для всіх суб'єктів права, яким воно адресоване. З позицій нормативізму, по-перше, норми концентрують у собі державно-владні веління, за невиконання яких передбачено застосування заходів впливу; по-друге, за допомогою юридичних норм регулюються (встановлюються, змінюються, припиняються) правові відносини, тобто вони є регулятивним засобом щодо предмета галузі права; по-третє, головне призначення юридичних норм полягає в тому, щоб забезпечити детальне, точне й коректне нормативне регулювання суспільних відносин.

За **соціологічним підходом** норми спочатку виникають і консолідуються в *реальних суспільних відносинах*. Після цього держава підтверджує обов'язковість встановленого правила ухваленням відповідного нормативного акта. Тобто класичні форми права, або джерела норм (акт, договір, прецедент), у цій теорії ранжуються як вторинні вияви права. Іншими словами, детермінуються і розмежовуються: а) нормативні можливості, що локалізовані у законах та інших подібних актах, і б) "правова дійсність", якою визнають створені нормою правовідносини. Саме така "правова дійсність" у соціологічному праворозумінні визначається реальним правом.

Як наслідок, за цією концепцією, першоосновою правових досліджень. визнають дослідження "правової дійсності", тобто відносин конкретних юридичних справ, наприклад судових чи справ про адміністративні правопорушення. Дослідження "нормативних можливостей", тобто норм зафіксованих у законах. розглядають як допоміжні.

Природно-правовий підхід упроваджує думку, за якою будь-яка норма права має виходити з природних, невід'ємних прав людини.

На такому праворозумінні засновано низку положень Конституції України, наприклад, право на життя (ст. 27), право на повагу до гідності людини (ст. 28), право на працю (ст. 43); Кодексу України про адміністративні правопорушення, наприклад, ст. 148-3 "Використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян", ст. 178 "Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді", що визнає адміністративним правопорушенням появу в громадських місцях у нетверезому вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль.

З огляду на зазначене необхідно нагадати й про існування інших концепцій праворозуміння. Це, наприклад, діалогічна, правової реальності, феноменолого-комунікативна, лібертарно-інституційна, динамічна.

Спільні для всіх поглядів властивості концентруються у нормах позитивного законодавства. Однак їхню роль у константах різних видів праворозуміння трактують по-різному.

Соціологічний і природно-правовий підходи, наприклад, визнають існування неправових законів (фактично неправових позитивних норм) і допускають можливість їхнього невиконання.

Натомість нормативний (позитивістський) підхід вимагає беззастережного виконання всіх законів (норм позитивного законодавства). Саме на цьому постулаті базується принцип законності.

Зазначена ситуація породжує не лише теоретичні складнощі. Вони виникають також у правозастосовній діяльності. Адже неправові закони можна не виконувати. Такий посил культивує у людини переконаність у привілеї особисто кваліфікувати норму закону як правову (яку потрібно виконувати), чи неправову (яку можна не виконувати).

Про це свідчать, наприклад, матеріали оскарження рішень компетентних суб'єктів щодо застосування норм ст. 14-2 "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)", Кодексу України про адміністративні правопорушення (конституційні скарги від 02.03.2020 № 18/94; 30.06.2020 № 18/267; 08.09.2020 № 18/436). За такими шаблонами можна обґрунтовувати неправовий характер практично будь-якого закону.

Розв'язання цього питання полягає у визнанні того, що будь-який громадянин чи організація мають у своїй діяльності виходити тільки з нормативного підходу, з того, що вимоги закону завжди повинні виконуватися. Інші підходи можуть використовуватися суб'єктами, що займаються науковими дослідженнями, вивченням практики правозастосування, розробкою і прийняттям нормативних документів, а також судами.

Із цього приводу доречно звернути увагу на норми ч. 6 ст. 9 Закону України "Про державну службу", що регламентує дії державного службовця в разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення. У такому випадку службовець має вимагати його письмового підтвердження, а після отримання такого підтвердження зобов'язаний виконати цей наказ (розпорядження), доручення.

Сучасне розуміння адміністративно-правової норми інтегрує опрацювання нормативності права у філософії права, теорії права, галузевих сферах юриспруденції й у теорії адміністративного права. Воно враховує еволюцію осмислення феномена "норма права" в історичному процесі взаємодії людини, суспільства й держави.

На підставі зазначеного зробимо висновок, що **адміністративно-правова норма (норма адміністративного права)** – *це цілісне, логічно завершене і зафіксоване у джерелі права обов'язкове правило поведінки, що відповідає вимогам формально-правової визначеності, поширюється на всіх суб'єктів, асоційованих з адміністративно-правовим простором: об'єктивоване волею держави (встановлене, санкціоноване, схвалене державою) і забезпечене державними гарантіями, серед яких важливе місце посідають заходи примусу.*

Загальною метою норм адміністративного права є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного адміністрування. За їхньою допомогою формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації.

Наприклад: порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення спричиняють накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ й організацій (ст. 41 КУпАП); транспортні засоби мають відповідати вимогам безпеки, охорони праці й екології, державним стандартам, мати відповідний сертифікат (ст. 10 Закону України "Про транспорт"); службові особи органів виконавчої влади, що здійснюють захист прав споживачів, зобов'язані суворо дотримуватися вимог законодавства. За невиконання або неналежне виконання обов'язків службових осіб притягають до відповідальності згідно із законодавством (ст. 29 Закону України "Про захист прав споживачів").

Отже, адміністративно-правова норма має такі ознаки:

- вона є правилом поведінки,
- це правило формально визначене,
- це правило загальнообов'язкове,
- об'єктивоване волею держави,
- має метою регулювання суспільних відносин,
- забезпечене державними гарантіями.

Визначення адміністративно-правової норми через правило поведінки відображає класичний підхід до її розуміння, притаманний дорадянському, радянському й пострадянському адміністративному праву. З огляду на те, що

він залишається домінантним у сучасній теорії права, є підстави визнати його справедливим для сучасного адміністративного права.

Зауважимо, що наведене судження є коректним для континентальної правової системи. У системах, де основним джерелом права визнано судовий прецедент, це питання має інакший вигляд. В англійському праві, наприклад, норма спрямована на розв'язання конкретної ситуації. Вона не має функції встановлювати правил поведінки на майбутнє. Отже, прецеденти не є правилом поведінки. Це зразки, на підставі яких можуть приймати рішення щодо подібних справ.

Поняття *формальна (правова) визначеність* зазвичай застосовують до джерела права, наприклад, до нормативного акта. Вона передбачає точне позначення причин, що породжують правові наслідки, а також безпосередньо самих наслідків. Ця визначеність необхідна для відмежування неправомірного від правомірного, юридично значущого від юридично байдужого, для позначення змісту прав й обов'язків учасників правовідносини, а також заходів, що застосовують з метою охорони захисту права.

Аналіз норм щодо їхньої формальної визначеності навряд чи можливий за межами їх текстової фіксації у джерелі права. Проте й сама фіксація має адекватно відобразити в тексті цілісність і логічну завершеність норми. Отже, висновки про формальну (правову) визначеність норми одномоментно є висновками про формальну (правову) визначеність відповідного джерела права. Звідси випливає, що, по-перше, дослідження правової визначеності нормативного акта є дослідженням визначеності адміністративно-правової норми, по-друге, основоположною ознакою формальної визначеності норми є її фіксація у джерелі права.

Правова визначеність є однією з вимог верховенства права. Конституційний суд України у своїх рішеннях до розуміння правової визначеності звертався декілька разів, зокрема і щодо адміністративно-правових норм. Це такі рішення: від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (щодо конституційності положень ст. 92, п. 6 розд. X "Перехідні положення" Земельного кодексу України); від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 (щодо конституційності абз. 8 п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про міліцію"); від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 (щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення); від 27 лютого 2018 р. № 1-р/2018 (щодо конституційності низки положень Податкового кодексу України); від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019 (щодо конституційності Указу Президента України "Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів") та ін.

У наведених рішеннях позиція Конституційного суду України переконливо окреслена і зводиться до такого:

• Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складники, як: а) зрозумілість норм права, б) право особи розраховувати стабільність законодавства, в) можливість передбачати наслідки застосування норм права.

• Правова визначеність полягає у чіткості, передбачуваності й однозначному розумінні юридичних норм.

• Юридична визначеність є ключовою умовою забезпечення кожній людині ефективного судового захисту незалежним судом.

• Правова визначеність є однією з вимог верховенства права.

• Вона забезпечує: а) адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності, б) його впевненість у своєму правовому становищі, б) захист від свавільного втручання з боку держави у сферу його прав;

• Відповідно до неї, жодна людина не може зазнавати покарання, окрім як у разі явного порушення закону, що не повинен дозволяти карати особу ретроспективно.

Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, що дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (рішення Конституційного суду України від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010 щодо конституційності абз. 8 п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про міліцію").

Отже, рішення Конституційного суду України підкреслюють, що **адміністративно-правові норми досягають мети лише за умови безперечності, недвозначності, а також точності визначення прав й обов'язків сторін у правовідносинах, їхнього змісту, ясності заборон і санкцій за їхнє порушення.**

Формальна визначеність адміністративно-правових норм може бути абсолютною, а може бути й відносною. Абсолютна визначеність характерна імперативним нормам. Це, зокрема, норми сфери адміністративної відповідальності.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, наприклад, нормами ст. 123 "Порушення правил руху через залізничні переїзди" встановлює, що порушення правил руху через залізничний переїзд тягне за собою накладання штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відносна визначеність притаманна диспозитивним нормам. Це норми, які під час їхньої реалізації допускають "розсуд" правозастосовних органів чи учасників правовідносини.

Закон України "Про адміністративні послуги" (ст. 9), наприклад, дозволяє суб'єкту надання адміністративної послуги вживати заходів із розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем і баз даних, якщо інше не передбачено законом. Відповідно до Закону України "Про транспорт" (ст. 11) транспортні організації, з метою належної експлуатації об'єктів транспорту, можуть встановлювати охоронні зони з особливими умовами користування.

Формальна визначеність відрізняє норми адміністративного права від норм моралі, звичаїв, релігійних норм, що можуть існувати й діяти без формального закріплення. Норми права, на відміну від останніх, мають обов'язкову "юридичну оболонку". Вони видані уповноваженим органом, виражені в строго визначеному джерелі, мають дату набуття чинності, можуть бути в установленому порядку змінені, скасовані тощо.

Загальнообов'язковість адміністративно-правової норми інтерпретується як обов'язок її адресатів виконувати волю держави, інтегровану у зміст норми. Адресатами норми традиційно визнаються суб'єкти (особи здатні здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки), причетні до відносин, на регулювання яких спрямована норма.

Наприклад, для події адміністративного правопорушення причетними особами (крім потерпілого і порушника) є свідки. При цьому особи, які перебували у відповідному місці й у відповідний час, можуть свідками бути, а можуть і не бути. Якщо така особа має інформацію щодо події правопорушення, то вона є свідком (ст. 272 "Свідок" Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює, як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню у зазначеній справі). Особи, які відповідної інформації у своєму розпорядженні не мають, не можуть бути свідками і не є адресатами норми.

Зростання захопленості некласичними теоріями праворозуміння обумовлює доречність ознайомлення з деякими поглядами їхніх представників на проблематику адресатів норми права.

У їхніх дослідженнях обґрунтовується концепція, відповідно до якої норма позитивного права має своїм адресатом агента влади: публічного службовця, поліцейського, суддю, тобто чиновника. За такого підходу вважають, що пересічна людина сприймає норми права опосередковано через власний досвід або через запозичені із соціальної практики шаблони правомірного і неправомірного. У підсумку у людини формуються обґрунтовані припущення про можливі реакції представників влади на факти її можливих вчинків. Суб'єктивна оцінка цих реакцій слугує підставою для корекції людиною своєї поведінки. Звідси випливає, що у джерелі позитивного права сформульовані норми лише диспозиції законодавця носіям влади щодо їхнього реагування на поведінку громадян. Отже, у некласичних теоріях права наявні спроби переосмислити властивості такого наріжного каменя юридичної дійсності, як норма.

Норми адміністративного права об'єктивуються волею держави і містять державне волевиявлення. Це стосується і норм, що приймаються недержавними суб'єктами. Наприклад, ст. 112 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Порушення правил поведінки на повітряному судні" визнає адміністративним проступком порушення правил фотографування, кінозйомки і користування засобами радіозв'язку з борту повітряного судна. Самі ці правила встановлює авіаперевізник. Українські авіаперевізники – недержавні організації. Тобто, за порушення встановлених недержавною структурою правил державним актом (Кодексом України про адміністративні правопорушення) встановлено адміністративну відповідальність. На перший погляд, наявна неузгодженість між тезою про наявність державного волевиявлення в позитивних нормах і встановленням норм недержавним суб'єктом. Проте це

лише на перший погляд. Авіаперевізник встановлює правила на підставі Повітряного кодексу України. Тим самим держава делегує відповідному суб'єкту частку своєї компетенції, що несе в собі державну владність.

Виконання приписів адміністративно-правової норми гарантується публічно-правовими засобами, що притаманні адміністративній владі, а саме:

• *організаційними*, до яких належать видання норм, створення умов для їхнього введення в дію, матеріально-технічне забезпечення реалізації тощо;

• *роз'яснювальними*, до яких належать доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості й акцентування уваги на настання негативних наслідків за ігнорування тощо;

• *стимулювальними,* до яких належить ужиття заохочувальних заходів до суб'єктів, що дотримуються відповідних приписів;

• *примусовими*, до яких належить притягнення до юридичної відповідальності, ужиття інших адміністративно-примусових заходів впливу.

У зв'язку із цим виникає питання щодо обов'язковості уповноважувальних і заохочувальних норм. Адже для суб'єктів, яким вони адресовані, їхні розпорядження зовсім не обов'язкові (людина може використовувати своє право, відмовитися від нагороди).

Обов'язковість таких норм виявляється в тому, що вони накладають зустрічні обов'язки на іншу сторону правовідносин. Наказ про заохочення працівника, наприклад, накладає обов'язок на відповідного керівника здійснити дії щодо реалізації заохочення.

Важливою особливістю адміністративно-правових норм є системна єдність їхньої сукупності. Кожна з них – органічна частина галузевого механізму і поза ним діяти не може.

Норми, що містяться у ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлюється відповідальність за дрібне хуліганство, наприклад, чинні тільки разом із нормами ст. 12 цього ж кодексу, згідно з якими до адміністративної відповідальності притягують осіб після досягнення 16-річного віку до моменту вчинення правопорушення, ст. 221 і 222, що визначають підвідомчість таких справ, ст. 254, що зобов'язує складати протокол про адміністративне правопорушення, і ст. 255, що визначає осіб, які мають право складати протокол про таке правопорушення тощо.

Призначення норм адміністративного права виявляється у їхніх функціях. Функції – це напрями дії норм, напрями їхнього впливу на адміністративно-правову реальність. У функціях конкретизуються властивості правових норм, компоненти їхньої структури, їхня взаємодія й упорядкованість зв'язків. Більшість норм права є багатофункціональними, тобто кожна норма може виконувати не одну, а кілька функцій. Розглянемо найважливіші з них:

• *Установча функція*: виявляється в оформленні та закріпленні в адміністративно-правовому просторі організаційних структур, інституцій та інших суб'єктів регульованих відносин. **Наприклад**: утворити Міжвідомчу комісію

з авіаційної безпеки цивільної авіації[50]; утворити Державну регуляторну службу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва[51].

• *Правонадільна функція*: призначена для встановлення різних компонентів статусу організаційних структур, інституцій та інших суб'єктів регульованих відносин. **Наприклад**: Міністерство цифрової трансформації України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій[52].

• *Регулятивна функція*: полягає у встановленні правил належної поведінки, упорядкування сформованих адміністративно-правових відносин. Виконуючи цю функцію, правові норми беруть участь у регулюванні прав, свобод і законних інтересів суб'єктів спілкування на адміністративно-правовому просторі. У межах цієї функції виділяють дві підфункції: *обмежувальну* та *стимулюючу*. Призначення обмежувальної підфункції полягає у встановленні суб'єктам певного варіанта поведінки, що відповідає інтересам адміністративно-правового регулювання. Призначення стимулюючої підфункції полягає у спонуканні суб'єктів правовідносин до конкретних дій, що відповідають інтересам адміністративно-правового регулювання. **Приклад** реалізації обмежувальної підфункції: Державний виконавець, приватний виконавець можуть надавати іншим особам інформацію, що містить професійну таємницю, виключно у випадках і порядку, передбачених законом[53]. **Приклад** реалізації стимулювальної підфункції: адміністративний нагляд припиняється достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи та проживання[54].

• *Охоронна функція*: націлює норми права на охорону й захист основ суспільного устрою, соціальних і державних інститутів, забезпечення охорони та стабільності конституційного ладу, громадського порядку, громадської безпеки; спирається на владні повноваження суб'єктів публічного адміністрування; корелюється з примусом і юридичною відповідальністю. **Наприклад**:

---

[50] Деякі питання Міжвідомчої комісії з авіаційної безпеки цивільної авіації : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021. № 594-2021-п. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/594-2021-%D0%BF#Text

[51] Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014. № 724-2014-п. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF#Text

[52] Про Міністерство цифрової трансформації України : Положення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019. № 856-2019-п. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 856-2019-%D0%BF#Text

[53] Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2.06.2016. № 1403-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text

[54] Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994. № 264/94-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text

проведення господарських робіт у зоні митного контролю призводять до отримання попередження або накладення штрафу[55]; викидання сміття й інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях призводять до попередження або накладення штрафу[56].

• *Організаційна функція*: реалізується у здійсненні нормами права організуючого впливу на різні сфери адміністративно-правового простору. **Наприклад**: місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України[57].

Крім зазначених, дослідники виділяють функції: аксіологічну, компенсаційну, мотиваційну, інформаційно-орієнтуючу, інформаційно-комунікативну, інформаційно-прогностичну, гносеологічну, виховну тощо.

Адміністративно-правова норма як юридичне правило поведінки завжди передбачає, що існують умови для її застосування. Адміністративно-правова норма визначає також права й обов'язки учасників відносин, що регулюються нею, передбачає наслідки, які настають унаслідок невиконання або неналежного виконання приписів норми. Такою складністю і багатофункціональністю пояснюють наявність у норм адміністративного права певної структури.

2.2. Структура адміністративно-правової норми

Структура адміністративно-правової норми – *це її внутрішня будова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності складових частин норми*. Зазвичай вона традиційна і складається із трьох компонентів: гіпотези, диспозиції і санкції. Водночас норми адміністративного права третім компонентом можуть містити заохочення, або зовсім його не мати.

Гіпотеза вказує *на фактичні умови, за наявності яких потрібно керуватися цією нормою*. Вона може бути абсолютно визначеною (експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях (ст. 273 КУпАП) або відносно визначеною, тобто містити елементи адміністративного розсуду (вказівки на можливість її застосування за розсудом правозастосовника).

Такі гіпотези містять формулювання: "може бути", "у разі необхідності", "за доцільністю", "у певних випадках" тощо (особа звільняється від адміністративної відповідальності, якщо доцільно застосувати захід громадського

---

[55] Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012. № 4495-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws show 4495-17#Text

[56] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984. № 8073-X. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[57] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL : https zakon.rada.gov.ua/ laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed 20280117#Text

впливу (ст. 21 КУпАП); порушник правил обігу наркотичних засобів може бути затриманий до трьох годин, у необхідних випадках – до трьох діб (ст. 263 КУпАП); у разі ухилення від явки на виклик судді особу може бути піддано приводу (ст. 268 КУпАП).

Диспозиція – *це саме правило поведінки, що сформульовано у вигляді приписів, заборон, дозволів.* **Наприклад**: кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їхнього надання, суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти, громадське об'єднання для внесення змін до відомостей про склад керівних органів подає (надсилає) такі документи, суб'єкти авіаційної діяльності зобов'язані відшкодовувати громадянам шкоду, завдану їхньому здоров'ю та майну внаслідок авіаційної діяльності, членові екіпажу заборонено вживати алкоголь менш як за вісім годин до зазначеного часу виконання своїх службових обов'язків тощо.

З метою встановлення гіпотези і диспозиції проаналізуємо нормативні приписи, що регламентують декларування місця проживання[58].

У тексті закону сформульовано: порядок декларування місця проживання визначається Кабінетом Міністрів України. У цій конструкції *гіпотеза* (умови, за наявності яких варто керуватися зазначеною нормою) – це життєві обставини, що змушують особу задекларувати своє місце проживання. *Диспозиція* (правило поведінки у таких умовах) – це низка дій, які необхідно здійснити громадянину для декларування місця проживання. У нашому випадку зміст таких дій (порядок декларування місця проживання) визначається Кабінетом Міністрів України.

У нормах адміністративної відповідальності диспозицію часто формулюють у вигляді вказівок або опису діяння, що спричиняє накладання стягнення. З караності діяння випливає висновок, що воно забороняється. **Наприклад**: пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, вікон локомотивів і вагонів призводить до накладення штрафу (ст. 110 КУпАП); невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна призводить до попередження або накладення штрафу (ст. 112 КУпАП).

Санкція вказує *на зміст реагування на порушення, сформульованих у нормі приписів.* У попередніх прикладах формула "призводить до попередження або накладення штрафу" є санкцією. Не всі адміністративно-правові норми містять санкцію безпосередньо в тексті статті акта, де вони сформульовані. Санкція може бути: а) в іншому місці цього ж акта, б) в іншому нормативному акті.

Така побудова нормативного матеріалу характерна для регулювання управлінської діяльності. Значною мірою це обумовлено тим, що взаємовідносини між вищими та нижчими за ієрархією адміністративно-управлінсь-

[58] Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021. № 1871-11. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text

кими працівниками будуються на засадах дисциплінарної влади. **Наприклад**: ст. 63 Закону України "Про державну службу" встановлює, що керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, яка регулюється ст. 64–79 цього ж закону[59].

Інший випадок: Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу містить вимогу від відповідних осіб своєчасно подавати відомості про себе, що мають значення для проходження служби цивільного захисту (зміна місця проживання, здобуття освіти, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності тощо)[60].

Порушення цих норм спричиняє дисциплінарну відповідальність, регламентація якої міститься в іншому нормативному акті, а саме в Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту[61]. У ньому прямо зазначено, що дисциплінарним проступком є "приховування або недостовірне надання відомостей про себе, що мають значення для проходження служби (зміна місця проживання, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності)". Дисциплінарними проступками із цим статутом є також втрата службового посвідчення, уживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння, невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами тощо.

Як уже було зазначено, адміністративно-правові норми можуть містити заохочення. **Заохочення** як елемент правової норми – *це публічне визнання заслуг юридичної або фізичної особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків*. Такі заслуги формулюються (перелічуються) зазвичай у диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені нормою дії (поведінка), що стимулюються відповідним суб'єктом.

Найчастіше підставами для заохочення є: сумлінне виконання службових (трудових) зобов'язань, виконання громадянського обов'язку, ювілеї. За своїм змістом заохочення може бути: *моральним* (грамота, подяка); *матеріальним* (премія, цінний подарунок); *статусним* (таким, що змінює правовий статус, напр., присвоєння звання "Заслужений юрист України").

"Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту"[62], наприклад, містить таку норму: "за зразкове виконання службових обов'язків та

---

[59] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[60] Про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу : Положення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013. № 563 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/965-2022-%D0%BF#Text

[61] Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Затверджено Законом України від 05.03.2009. № 1068-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17#Text

[62] Про дисципліну працівників залізничного транспорту : Положення затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.1993. № 55-93п. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-93-%D0%BF/ed19930126#Text

ініціативність у роботі для працівників залізничного транспорту встановлюються такі види заохочення: оголошення подяки; преміювання; нагородження цінним подарунком; нагородження почесною грамотою; присвоєння звання кращого працівника за фахом; нагородження нагрудним знаком; нагородження нагрудним значком "Почесному залізничнику".

2.3. Види адміністративно-правових норм

Структуризація системи норм адміністративного права (класифікаційний поділ їх на види) зумовлена потребою теоретичного осмислення сукупності правових регуляторів цієї юридичної галузі. Вона конкретизує змістовність системних уявлень щодо нормативного матеріалу, є важливим виявом системного підходу до його досліджень, дає змогу отримати чітку картину підсистем і взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле. Завдяки структуризації виявляється внутрішня упорядкованість нормативних приписів у сфері публічного адміністрування, взаємозв'язок закладених у норми моделей поводження. Структуризація може здійснюватися за функціями, галузевою належністю, адресатам, суб'єктам прийняття тощо.

Відповідно до цього структуризація системи адміністративно-правових норм здійснюється за такими **класифікаційними групами**: спрямованістю змісту; адресатами або суб'єктами, до яких вони звернені; суб'єктами, що їх установили; формою припису; галузевою належністю; межею дії; рівнем загальності; повнотою викладених велінь; юридичною силою; належністю до складників предмета адміністративного права.

• *За спрямованістю змісту* норми поділяють на такі, що: а) закріплюють порядок утворення відповідних суб'єктів, б) визначають форми й методи публічного адміністрування, в) регламентують публічну службу, г) визначають способи і порядок забезпечення законності, д) регулюють адміністрування окремими галузями, е) установлюють статуси суб'єктів адміністративного права.

• *За адресатами* їх поділяють на такі, що адресовані: а) органам публічної адміністрації; б) публічним службовцям; в) підприємствам, установам, організаціям; г) громадянам та їхнім об'єднанням; д) іншим суб'єктам адміністративного права.

• *За формою припису* вони є: зобов'язувальні; забороняючі, уповноважувальні, стимулювальні, рекомендаційні.

• *За галузевою належністю* норми поділяють на: матеріальні, процесуальні, процедурні.

• *За межею дії* норми є такими, що діють: у просторі, у часі (темпоральні).

• *За рівнем загальності*: загальні, галузеві, міжгалузеві.

• *За повнотою викладених велінь*: визначені, банкетні, відсильні.

• *За юридичною силою* норми є такими, що викладені: в законах, указах, постановах, рішеннях, наказах тощо.

• *За належністю до складників предмета адміністративного права* виокремлюють: а) норми публічного управління; б) норми адміністративних послуг; в) норми, що регулюють адміністративне і судове оскарження; г) норми адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктні норми).

Адміністративно-правовій теорії відомі й інші варіанти класифікації норм. Наприклад, класифікація за цільовим призначенням; змістом; методом впливу на суспільні відносини; параметрами дії; рівнем узагальненості; суб'єктами, до яких спрямована норма.

Заслуговує на увагу їхній поділ на норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми-завдання, норми-вказівки, норми-доручення, норми-стимули, норми-заборони, норми-санкції, норми-рекомендації, норми-стандарти, норми договірні, норми установчі, норми загальнокомпетенційні, нормативи тощо.

2.4. Реалізація адміністративно-правових норм

Чинні адміністративно-правові норми виконують свої функції тільки в разі, якщо вони реалізуються. **Реалізація** – *це зорганізований вплив норм на конкретні життєві ситуації з метою їхнього врегулювання відповідно до вимог законності (втілення в життя нормативних волевиявлень).*

Суттєве значення для осягнення сутності реалізації адміністративно-правових норм має розуміння способів, якими вона здійснюється. У більшості випадків ідеться про чотири способи: виконання, використання, дотримання, застосування. Рідше розглядають два способи: виконання і застосування. За такого підходу використання і дотримання визнають формами виконання. Однак теорія і практика правозастосування свідчать, що перший варіант краще відображає їхні потреби, а тому він переконливіший.

Виконання – *це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків, функцій і повноважень, на нього покладених.* Особливості цього способу: притаманний нормам, що мають зобов'язувальний характер; поведінка суб'єктів активна; імперативність нормативних приписів, спрямованих на суб'єкта виконання. До цього варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, отримання паспорта тощо.

Використання – *це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей).* Спосіб притаманний для уповноважувальних норм. Особливість цього способу – це добровільність волевиявлення з боку суб'єкта правозастосування. Діями щодо використання адміністративно-правових норм є: подання скарги, звернення щодо отримання адміністративної послуги, повідомлення про корупцію, оформлення передбачених адміністративно-правовими нормами прав тощо.

Дотримання – *це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, що не допускає порушень адміністративно-правових заборон.* Передбачається, що суб'єкти правовідносин не здійснюють протиправні дії, отже, дотримуються нормативних вимог. Це один зі шляхів досягнення цілей, передбачуваних законодавцем у процесі ухвалення норм. Особливості дотримання: поведінка суб'єктів пасивна, охоплюються всі суб'єкти правовідносин, реалізація проходить непомітно та жодним чином не фіксується. Наприклад, дотримання передбачених нормами вимог щодо протидії корупції, адміністративним проступкам, митним порушенням тощо.

Застосування – *це діяльність публічної адміністрації з розв'язання конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних норм.* За своїм змістом вона являє собою своєрідний процес перетворення загальних нормативно-правових установлень у юридично значущу поведінку конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Характерні риси цього способу реалізації норм такі: притаманний лише спеціальним суб'єктам; забезпечений процесуальним (процедурними) нормами; імперативність нормативних приписів, спрямованих на суб'єкта виконання; корелюється з винесенням правозастосовних актів

Застосування адміністративно-правових норм (або правозастосування) – складна діяльність, що має тривалість у часі і поділяється на кілька стадій. Кожна стадія послідовно наближає суб'єкта правозастосування до ухвалення індивідуально-владного рішення, що регулює життєву ситуацію.

Зазвичай виділяють такі **стадії**:

- встановлення фактичних обставин справи,
- юридична кваліфікація фактичних обставин справи,
- винесення та документальне оформлення правозастосовного рішення.

Встановлення фактичних обставин справи – *це аналіз життєвої ситуації з огляду на необхідність її врегулювання адміністративно-правовими нормами.* Кожну життєву ситуацію характеризує безліч різних фактичних обставин. Проте абсолютна більшість із них не має значення для її юридичної оцінки. З огляду на це у справі встановлюють лише дві групи фактичних обставин: *основні* і *факультативні*. До **основних** належать ті, що *корелюються з диспозицією матеріальної норми.* Наявність кореляції є доказом їхнього впливу на юридичну оцінку життєвої ситуації. Це, наприклад, факт наявності суб'єктивного права, факт порушення прав осіб тощо.

Факультативні (допоміжні) обставини безпосередньо на юридичну кваліфікацію не впливають. Вони лише *сприяють встановленню істини у справі.* Це, наприклад, факт зацікавленості свідка, факт визначення підвідомчості вирішення спору, факт стану здоров'я потерпілого чи порушника, факт малозначності завданої шкоди тощо.

Юридична кваліфікація фактичних обставин справи – *це діяльність уповноважених суб'єктів із юридичної констатації відповідності реальних фактичних обставин їхньому опису в нормі, тобто їхньої моделі.* Отже, на цій стадії відбувається юридична кваліфікація фактичних обставин.

Винесення та документальне оформлення правозастосовного рішення – *це стадія, на якій відбувається винесення і документальне оформлення правозастосовного акта.* Наявність такого акта означає остаточну юридичну оцінку подій, їхнє визнання юридичним фактом, що має юридичні наслідки.

До застосування адміністративно-правових норм висувають конкретні вимоги. До них належать: *законність*, *обґрунтованість* і *доцільність*.

Законність застосування норм полягає в тому, що компетентні органи та посадові особи в процесі розв'язання відповідної справи мають застосовувати норму тільки в межах своїх повноважень і відповідно до її змісту. Порушення цих правил може призвести до шкідливих наслідків.

Проте на практиці відомі випадки, коли формальне дотримання нормативних приписів без усебічної оцінки обставин справи дискредитує державні органи та їхню діяльність. Законність вимагає суворо дотримуватися встановленого процесуального порядку застосування норм. Це не пуста формальність, а необхідність, адже правильно зрозумілі й виконані умови застосування норми – **гарантія** охорони інтересів громадян, органів управління, підприємств, організацій.

Законність – *це не тільки право, а й обов'язок органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) застосовувати адміністративно-правові норми.* Незастосування норми в разі, якщо це приписується законом, означає порушення законності.

Вимога щодо **обґрунтованості** передбачає *звернення до фактичних підстав застосування адміністративно-правової норми.* Суб'єкта застосування норм мають цікавити не лише власне факти (події, дії, обставини), для регулювання яких застосовують норму, а й уся інформація про них як явище, зовнішні умови, у яких воно перебуває.

Вимога **обґрунтованості** зобов'язує суб'єкта правозастосування вирішувати справу після всебічної перевірки фактів. Сумнівні й неперевірені обставини не можна покладати в основу рішення у справі, їх не варто брати до уваги.

Вимога обґрунтованості тісно пов'язана із законністю. Цей зв'язок полягає в тому, що повне і всебічне дослідження обставин справи є необхідною умовою законності.

Доцільність передбачає, що *суб'єкт застосування адміністративно-правової норми, з'ясувавши її зміст і розібравшись у фактичних обставинах справи, зобов'язаний ухвалити найдоцільніше рішення.* Доцільність застосування норми – це оптимальний шлях до досягнення мети, передбаченої нормою. Отже, йдеться про доцільність у межах законності.

Доцільність органічно пов'язана із законністю й обґрунтованістю, однак збігається з ними не завжди. Тобто доцільність може бути самостійною категорією, мати самостійне значення, відігравати у правозастосуванні самостійну роль. Про це свідчить та обставина, що в практиці адміністрування нерідко трапляються випадки скасування законних актів (і відповідно норм) унаслідок їхньої недоцільності. Прикладом може бути рішення про скасування окремих нормативних актів, що регулюють правовідносини в певній сфері.

у зв'язку з ухваленням нормативного документа, який сприяє комплексному і системному здійсненню цього процесу.

Аналіз законності, обґрунтованості та доцільності як найважливіших вимог, яких мають дотримуватися у процесі застосування адміністративно-правових норм, свідчить, що вони, з одного боку, перебувають у нерозривній єдності, а з другого – кожна з них має самостійне значення.

Процес реалізації адміністративно-правових норм нині далекий від ідеального. Такий його стан є характерним наслідком існування негативних явищ у публічному адмініструванні. У механізмі адміністративно-правового регулювання ця ситуація виявляється в недієздатності деяких адміністративно-правових норм, великій кількості правопорушень адміністративного та дисциплінарного характеру, у дуалістичності і структурній незавершеності адміністративної реформи.

У юридичній літературі неодноразово зазначалося, що неправильне застосування норм кримінального, кримінально-процесуального, цивільного й інших галузей права завдає суспільству значної шкоди. На жаль, щодо наслідків неправильного застосування норм адміністративного права згадують значно рідше. Неправильне їхнє застосування завдає шкоди не менше, а іноді навіть і більше.

Хибне тлумачення норм адміністративного права, необ'єктивна оцінка фактичних обставин справи, до яких застосовують норму, видання незаконного, необґрунтованого, недоцільного акта реалізації норми завдає шкоди не тільки окремій особі, а й колективу людей, суспільству загалом. Це пояснюється особливою значущістю управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Вони зачіпають інтереси громадян, організацій, закладів, підприємств, цілих галузей і сфер адміністрування, а різні реорганізації структур публічної адміністрації коштують платникам податків задорого. Це свідчить про те, наскільки важливо дотримуватися основних вимог щодо застосування адміністративно-правових норм.

2.5. Форми і джерела норм адміністративного права

Нормативність адміністративно-правового простору, важливим вираженням якої є практичне втілення в життя відповідних приписів, встановлення їхніх властивостей і кореляцій з іншими правовими елементами, об'єктивно пов'язана, по-перше, із зовнішнім вираженням (закріпленням) норм, по-друге, з генезою норм (зародженням процесу їхнього утворення).

Зовнішнє вираження норм (способів закріплення) у суспільних відносинах утворює смисл поняття *форми норм адміністративного права. Генеза норм,* зародження процесу їхнього утворення, формує смисл поняття *джерела норм адміністративного права.*

Питання про співвідношення цих понять правознавством остаточно не розв'язано і є дискусійним. Розмаїття дослідницьких пропозицій щодо цього

узагальнюються у **двох** відносно самостійних **підходах**. Відповідно до першого ці поняття тотожні. Відповідно до другого – різні.

Перший підхід *є моністичним* і базується на юридичному позитивізмі. Його прихильники виходять із філософської теорії, що форма не може існувати без змісту, а зміст стає відчутним лише в зовнішньому вираженні, тобто в разі забезпечення відповідною формою.

Екстраполяція цього постулату на процес зародження норми, який корелюється з нормотворчими волевиявленнями держави, приводить до висновку, що під час встановлення норм держава симультанно генерує для кожної з них певну форму (напр., форму закону).

Отже, джерела норм адміністративного права опосередковуються нормотворчими волевиявленнями держави, тобто формами (напр., законом). Форми норм адміністративного права, зі свого боку, опосередковуються їхніми джерелами. Джерела норм адміністративного права і форми норм адміністративного права є феноменами, що опосередковують одне одного.

Зазначене допомогло більшості юристів (особливо представникам галузевих дисциплін) цілком спокійно ставитись до твердження, що закони і підзаконні акти є джерелами права.

Другий підхід – *плюралістичний*. Він також базується на філософській теорії, за якою в системі "зміст – форма" зміст є рухливим її компонентом. Він відображає динаміку системи. Форма – сталий компонент системи. Вона втілює її стійкі параметри.

Рухливість змісту (джерел норм адміністративного права) випливає з того, що його генеза може бути сепарована на матеріальну, ідеологічну, соціальну, пізнавальну тощо.

Поданий аналіз генези придатний лише для наукових досліджень феномена "норми адміністративного права". Важко навіть уявити ситуацію, коли у юриста-практика у процесі вирішення справи може виникнути потреба фрагментувати генезу норми на згадані складники.

У практиці створення й реалізації норм описані особливості інтегровані між собою і сенсу для їхнього виокремлення майже немає. А втім, наукові дослідження форм і джерел норм адміністративного права з плюралістичних позицій дають змогу вбачати перспективи у причетності до джерел норм цієї галузі доктрин, концепцій, принципів, "книжкового" права, правосвідомості тощо.

Доречно також згадати думку, за якою форми і джерела норм розглядаються як логічно між собою не пов'язані. У такому разі джерело мислиться як воля держави, а форма – як нормативні акти, що надають державній волі юридично обов'язкову силу.

Отже, є очевидним, що варіант співвідношення форми і джерела норми адміністративного права багато в чому орієнтований на тип праворозуміння, яким керується той чи інший дослідник.

Звідси випливає питання про коректність представлення цього співвідношення у підручнику. Його розв'язання корелюється з головною метою цієї норми, а саме – забезпечити **правову (правомірну)** поведінку суб'єктів

адміністративно-правових відносин. У загальновизнаному розумінні це *усвідомлена і цілеспрямована поведінка, що відповідає юридичним нормам, конкретизує поняття законності, є показником правомірності, втіленої у суспільний правопорядок*. Практичне вираження цієї тези певною мірою відображено в ч. 6 ст. 9 Закону України "Про державну службу", яку проаналізовано у 2.1 цього розділу.

Ця апостеріорна даність і сучасний рівень теоретичного осмислення адміністративного права, а також "Ad hoc" відповідної навчальної дисципліни, схиляють чашу терезів до пріоритету застосування в навчальній літературі нормативного праворозуміння, як базової концепції.

Зазначене дає змогу визнавати джерелом (формою) адміністративно-правової норми офіційні юридичні документи, у яких генеруються самі норми. До них належать:

- Конституція України (Основний Закон);
- законодавчі акти України: а) закони України; б) кодифіковані акти (кодекси, положення, статути);
- постанови Верховної Ради України, що містять адміністративно-правові норми;
- укази і розпорядження Президента України;
- нормативні акти, що приймаються в органах виконавчої влади: а) нормативні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; б) положення, статути, правила, інструкції, інші акти, затверджені Кабінетом Міністрів України; в) нормативні накази, інструкції керівників центральних органів виконавчої влади;
- нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій;
- розпорядження місцевих державних адміністрацій (їхніх голів);
- нормативні акти місцевої влади (місцевих рад, їхніх виконавчих органів, наприклад, рішення, що передбачають у випадку їхнього порушення адміністративну відповідальність);
- міжурядові угоди України з іншими державами і міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані нашою державою;
- акти судових органів.

Сукупність джерел адміністративного права є специфічною системою, компоненти якої зв'язані один з одним. Ознаки системи джерел адміністративного права такі:

- усі вони засновані на нормах Конституції і законів, що мають юридичну чинність;
- нормативні акти вищих органів служать юридичною базою для нормативних актів органів нижчого підпорядкування, що також є джерелами адміністративного права;
- нормативні акти вищих органів, як джерела адміністративного права, мають більшу юридичну силу порівняно з актами, що приймаються суб'єктами нижчого підпорядкування.

2.6. Відносини адміністративного права

У загальному розумінні відносини – це стійкі зв'язки між людьми, групами або соціальними інститутами, що формуються на основі взаємодій, соціальної структури та загальних норм. Вони лежать в основі існування суспільства та визначають його функціонування. Завдяки відносинам відбувається обмін ресурсами, інформацією та підтримкою. Вони також сприяють формуванню ідентичності й належності індивіда до суспільства та визначають його соціальні ролі, статус і відповідальність.

Структуру соціальних відносин сформовано з різних компонентів, що відображають як організацію суспільства, так і правила, за якими взаємодіють його учасники.

Вони існують на мікрорівнях (відносини між індивідами чи малими групами, напр., між сусідами, колегами, членами родини); мезорівнях (відносини в межах більших соціальних груп чи спільнот, напр., між етнічними чи професійними групами); макрорівнях (відносини між великими суспільними утвореннями, такими як держави, класи чи міжнародні організації).

Відносини можуть бути *формальними* (регламентовані юридичними нормами, напр., управлінські, трудові, деліктні відносини) і *неформальними* (базуються на емоціях, симпатіях чи звичаях). Характеризуються *ієрархічністю* (часто мають вертикальну організацію, напр., у системі управління); соціальною нерівністю (напр., у сферах виробництва, культури, науки, спорту, освіти); *динамічністю* (їхня структура змінюється під впливом соціальних, економічних, культурних, політичних змін); *взаємозалежністю* (зміна одного елемента структури впливає на всі інші).

За *функціональним* призначенням (за роллю, яку вони виконують у різних сегментах суспільного життя) відносини поділяються на *економічні* (пов'язані з виробництвом, розподілом і споживанням матеріальних благ); *політичні* (стосуються влади, функціонування держави, діяльності політичних партій); *моральні* й *етичні* (засновані на моральних принципах, традиціях та уявленнях про добро і зло); *культурні* (охоплюють взаємодію в галузі духовного життя, мистецтва, науки та освіти); *правові* (регулюються юридичними нормами і диференціюються за галузевим критерієм, напр., конституційно-правові, державно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові. інформаційно-правові, трудові тощо).

Наведені узагальнення створюють передумови для розуміння місця правових відносин у системі соціальних відносин, їхніх загальних ознак і витоків різноплановості підходів до їхнього визначення.

Одні дослідники, наприклад, вважають, що правовідносини – це суспільні відносини, урегульовані нормами права; другі називають їх суспільними відносинами, що виникли на основі права; треті стверджують, що правовідносини – це юридична форма взаємодії учасників різних суспільних відносин.

Незважаючи на розбіжності в поглядах, майже всі автори погоджуються з тим, що правовідносини:

- мають подвійний генезис: а) вони ґрунтуються на нормах позитивного права, і б) на фактичних суспільних відносинах;
- за численних інтерпретацій залишаються формою юридичної взаємодії суб'єктів права, з метою реалізації нормативних вимог;
- їхніми відмінними ознаками визнають: а) правосуб'єктність сторін (здатність мати права й виконувати обов'язки); б) кореспондуючий характер прав й обов'язків (залежність прав одного суб'єкта від реалізації обов'язків іншим); в) забезпеченість юридичними гарантіями;
- є структурним явищем, до компонентів якого належать: а) суб'єкти (сторони, або учасники відношення); б) об'єкт (те, на що спрямовано правовідношення; з приводу чого реалізуються права й обов'язки суб'єктів правовідношення); в) юридичні факти; г) зміст (права й обов'язки суб'єктів конкретного правовідношення);
- будь-які трансформації у відносинах (виникнення, зміна, припинення) породжують юридичні наслідки для сторін, які до них залучені.

У сучасній українській юриспруденції **правовідносини** визначаються як *опосередкована правовими нормами і принципами ситуативна форма суспільної взаємодії, пов'язана з утворенням, реалізацією, зміною та припиненням суб'єктивних прав й обов'язків, а також реалізацією заходів юридичної відповідальності*[63].

Екстраполяція наведених концептуальних положень у контекст адміністративного права створює підґрунтя для формулювання розуміння адміністративно-правових відносин. З огляду на це, **відносини адміністративного права (адміністративно-правові відносини)** – *це опосередкована адміністративно-правовими нормами форма взаємодії сторін суспільних відносин на а) підставі їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та б) засадах юридичної владності й підвладності.*

Отже, адміністративно-правові відносини виникають, існують і припиняються внаслідок впливу адміністративно-правових норм. Норми перетворюють конкретні явища соціальної дійсності в юридичні факти (юридично значущі події і дії). Факти активують юридичну змістовність взаємодії суб'єктів за заданими нормами алгоритмами. Домінантна властивість цих алгоритмів – встановлення взаємодії сторін на засадах владності і підвладності.

Ознаки адміністративно-правових відносин концентруються у компонентах його складу. Під **складом** адміністративно-правового відношення розуміють *системну сукупність компонентів, що утворюють адміністративно-правове відношення та забезпечують його функціонування.* Традиційно такими компонентами є: а) суб'єкти (учасники) відношення, б) об'єкти відношення, в) юридичні факти, г) зміст відношення.

---

[63] Бочаров Д. О. Правовідносини. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин (гол.). Харків, 2017. С. 545–552.

Суб'єкт – *це праводієздатний (правосуб'єктний) учасник правовідношення.* Юридичні властивості суб'єкта визначаються адміністративно-правовими нормами. Це, насамперед, спроможність здійснювати встановлені для нього права й обов'язки у сферах публічного адміністрування, до яких належать сфери державного управління, місцевого самоврядування, громадського управління, оскарження, адміністративної відповідальності, адміністративних послуг тощо.

Суб'єктами адміністративних правовідносин є будь-які фізичні, юридичні й організаційно оформлені колективні особи. Набуття адміністративної правосуб'єктності не суперечить наявності в суб'єкта інших її видів (цивільно-правової, конституційної, кримінально-правової).

Отже, адміністративна правосуб'єктність – це засіб фіксування (закріплення) кола суб'єктів відповідного правовідношення.

Правосуб'єктні зв'язки в цьому колі грунтуються на рівності учасників правовідношення. Проте ця рівність поширюється тільки на їхню правоздатність. Це означає, що: а) кожен з них однаково визнається здатним виконувати функції суб'єкта, б) кожен має однакове право ухвалення правових рішень; в) кожен може визнаватися вирішальною правовою інстанцією. Однак вона (рівність) не передбачає: а) однакового обсягу окремих прав, обов'язків чи відповідальності; б) однакового обсягу їхньої суб'єктивної дієздатності.

Рівність і нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин найбільш рельєфно і доступно для розуміння представлені в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Зазначимо також, що феномен правосуб'єктності і правосуб'єктних зв'язків у реальному адміністративно-правовому відношенні перебуває у стані динаміки й постійного розвитку під регулювальним впливом норм адміністративного права.

Юридичний факт в адміністративно-правових відносинах – *це конкретна життєва обставина, що передбачена нормою адміністративного права та завдяки цьому набуває юридичного значення як підстава для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.*

Юридичними фактами в адміністративному праві будуть, наприклад, подача скарги на бездіяльність посадової особи державного органу, складання акта на порушення будівельних правил, унесення особи до реєстру зниклих за особливих обставин, прийняття змін до правил дорожнього руху, досягнення державним службовцем граничного віку перебування на державній службі, надання громадянину статусу внутрішньо переміщеної особи тощо.

Юридичні факти в адміністративному праві можна **класифікувати** за кількома критеріями, що допомагає краще розуміти їхню роль у правовому регулюванні публічного життя та механізмах взаємодії між громадянами, юридичними особами й органами влади, зокрема:

• *за волею учасників.* Тут розрізняють події та дії. Події є юридичними фактами, що не залежать від волі суб'єктів і мають природний або соціальний характер. Прикладами подій є стихійне лихо, закінчення терміну дії ліцензії чи досягнення громадянином певного віку. Дії ж, навпаки, залежать від волі

суб'єктів, і їх можна кваліфікувати як вчинки, що свідомо здійснюються особами в адміністративно-правовій сфері. Це може бути подання заяви на отримання адміністративної послуги, податкової декларації, реєстрація суб'єкта господарювання або вчинення адміністративного правопорушення;

• *за юридичними наслідками.* За цим критерієм юридичні факти поділяють на а) правоутворювальні, б) правозмінювальні, в) правоприпиняючі. Правоутворювальними фактами є дії, що створюють нові правовідносини, наприклад, видання адміністративного акта про призначення на державну службу або подання заяви на реєстрацію транспортного засобу. Правозмінювальні факти змінюють уже наявні правовідносини, наприклад, унесення змін до ліцензії або зміна територіального статусу. Правоприпиняючі факти припиняють правовідносини, до яких можна віднести скасування дозволу на діяльність, звільнення державного службовця чи виконання постанови про сплату адміністративного штрафу;

• *за характером наслідків.* Юридичні факти можуть мати позитивні або негативні наслідки. Позитивні наслідки виявляються у вигляді прав, які надаються особам, наприклад, реєстрація народження дитини або прийняття присяги державного службовця. Негативні наслідки пов'язані з обмеженням прав або накладанням обов'язків, як, наприклад, відмова в отриманні дозволу через невідповідність вимогам закону чи несвоєчасну сплату податків;

• *за сферою адміністративно-правового регулювання.* Оскільки без юридичних фактів не існує жодна така сфера, то їх виділення є виокремленням відповідного кластера юридичних фактів. Адміністративно-деліктна сфера, зокрема, акумулює факти адміністративних правопорушень (напр., неправильне паркування автомобіля чи перевищення швидкості); сфера адміністративних послуг – факти, пов'язані з реалізацією громадянами своїх суб'єктивних прав (напр., подання документів для отримання закордонного паспорта чи реєстрація місця проживання); сфера державної служби – факти відповідності чи невідповідності встановленим критеріям претендентів на службу в державних органах (напр., наявність відповідної освіти, стану здоров'я, родинних зв'язків тощо);

• *за належністю до матеріальної, процесуальної і процедурної сфер.* Відповідно до цього, матеріальними є фактичні обставини, що є підставами настання матеріальних правовідносин; процесуальними – процесуальних правовідносин; процедурними – процедурних правовідносин. Дослідження цього кластеру юридичних фактів дало змогу детермінувати ще один їхній вид – змішаний. Прикладом такого факту запропоновано визнати строк звернення до суду. Цей строк варто вважати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такий висновок можна зробити насамперед із того, що він суттєво відрізняється від інших строків, що містить процесуальне законодавство, за значенням, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду не перестає

бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він передбачений процесуальним законодавством[64].

Доречно також зауважити, що в механізмі адміністративно-правового регулювання роль юридичних фактів можуть виконувати правові відносини. Передбачення у правових нормах фактів-правовідносин зумовлено принципом законності. В узагальненому, концентрованому вигляді він передбачає широкий спектр соціальних обставин. Усе це робить факти-правовідносини можливими для застосування у правовому регулюванні. Факти-правовідносини відображають правовий зв'язок у загальному вигляді.

Юридичні факти в адміністративному праві загалом мають важливе значення, оскільки є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин між громадянами, юридичними особами й органами влади. Класифікація юридичних фактів дає змогу більш чітко визначити їхні правові наслідки та ролі у процесах регулювання публічного життя.

Зміст адміністративних правовідносин утворюють юридичні права й обов'язки суб'єктів сфери публічного адміністрування. Вони є наслідком дії адміністративно-правових норм і регламентують порядок взаємодії між суб'єктами, а також визначають їхню компетенцію, зокрема й обсяг повноважень і відповідальність. Права й обов'язки суб'єктів сфери публічного адміністрування спрямовані на забезпечення належного функціонування системи публічної влади, дотримання прав і свобод громадян, а також ефективного розв'язання публічних завдань.

Юридичні права суб'єктів адміністративних правовідносин реалізуються як можливість здійснювати певні дії або вимагати їхнього виконання від інших учасників. Наприклад, громадянин має право отримувати адміністративні послуги чи оскаржувати рішення органу влади.

Юридичні обов'язки суб'єктів постають як встановлені законом зобов'язання діяти певним чином. Наприклад, органи державної влади зобов'язані розглядати звернення громадян у визначені терміни або забезпечувати відкритість і доступність публічної інформації.

Важливими **особливостями** змісту адміністративних правовідносин варто визнати:

- *нерівність сторін* – коли одна сторона (напр., профільне міністерство) наділена владними повноваженнями щодо іншої (напр., профільний департамент у складі державної адміністрації області);
- *кореляцію з публічними інтересами* – спрямованістю правовідносин на досягнення суспільно значущих цілей;
- *динамічність змісту* – права й обов'язки можуть змінюватися залежно від конкретних правових ситуацій, потреб адміністрування чи управлінських завдань.

---

[64] Гордєєв В. В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія. Одеса : Вид. дім "Гельветика", 2021. С. 55.

Отже, зміст адміністративних правовідносин є відображенням балансу між реалізацією владних функцій та захистом прав і законних інтересів інших суб'єктів у межах публічного адміністрування.

Об'єкт адміністративних правовідносин – *це те, з приводу чого реалізуються права й обов'язки суб'єктів правовідношення (на що спрямовано правовідношення; що перебуває під впливом юридичних норм, які регулюють правовідношення).*

Складнощі висвітлення об'єкта адміністративних правовідносин значною мірою пов'язані з кількісним розмаїттям і якісною розгалуженістю соціальних реальностей, що відчувають вплив норм цієї юридичної галузі.

З огляду на загально-теоретичну конструкцію об'єкта правових відносин, **об'єкт** адміністративно-правових відносин диференціюють на:

- *матеріальні блага* (будинки, споруди, транспортні засоби й інші об'єкти власності, які можуть використовуватися в публічному адмініструванні);
- нематеріальні блага (права й обов'язки громадян та організацій, такі як право на свободу інформації або право на оскарження адміністративних рішень тощо);
- *дії та послуги* (ліцензування, реєстрація, спеціальне право);
- *інформацію* (дані та відомості, що перебувають у розпорядженні державних органів і використовуються в адміністративних процедурах);
- *результати адміністрування* (підсумкові акти, рішення чи інші документи, що формуються у процесі адміністративної діяльності).

Для пізнавальних і практичних потреб адміністративного права важливе значення має структуризація об'єкта адміністративного правовідношення за сферами публічного адміністрування.

Із цього приводу доцільно згадати вислів відомого французького адміністративіста Г. Бребана, який підкреслював, що не існує жодної сфери суспільного життя, яка б повністю виходила за межі адміністративно-правового впливу. Він пояснював свою позицію тим, що адміністративне право є "живим правом", яке тісно пов'язане із суспільством, глибоко вкорінене в його структуру й інтегроване в повсякденне життя і свідомість сучасної людини[65].

Поділяючи думку Г. Бребана, варто визнати, по-перше, фактичну необмеженість кількості елементів, що становлять сукупність об'єктів адміністративних правовідносин; по-друге, необхідність структуризації цієї сукупності задля забезпечення її коректного вивчення та системного розуміння.

Аналіз об'єкта адміністративних правовідносин як сукупності взаємопов'язаних елементів, їх взаємодії із суб'єктами, юридичними фактами та змістом цих правовідносин дає змогу класифікувати складники об'єкта на кілька рівнів. Зокрема, варто виділити *родові*, *видові*, *локальні*, *конкретні* та *поодинокі* об'єкти.

---

[65] Braibant G., Stirn B. Le droit administratif français. 6-e éd. rev. et mise à jour. Paris : Presses de Sciences Po "Amphi-Dalloz", 2002. P. 22.

Родові об'єкти – *це найбільш узагальнені кластери суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, а саме: відносини публічного управління, відносини оскарження, відносини адміністративних послуг, відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини, відносини адміністративних зобов'язань, відносини опосередкованої владності, відносини адміністративної процедури.*

Видові об'єкти – *це більш конкретизовані групи відносин, що належать до певної родової категорії, зокрема: відносини державного управління входять до кластеру відносин публічного управління; відносини судового оскарження – до кластеру відносин оскарження; цифрові послуги – до кластеру відносин адміністративних послуг; адміністративно-деліктні відносини, пов'язані з корупцією, – до кластеру відносин адміністративної відповідальності тощо.*

Локальні об'єкти – *це об'єкти, пов'язані з певною територією або організаційно оформленим і проліструктурним суб'єктом адміністративно-правових відносин чи нормативно виокремленою часткою у видовій групі відносин.* **Наприклад**: сфера управління Міністерства інфраструктури України із групи відносин державного управління; адміністративно-деліктні відносини, пов'язані з правопорушеннями на транспорті (виокремлена частка відносин гл. 10 КУпАП "Адміністративні правопорушення на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку"); відносини, що виникають з письмової заяви учасників адміністративної справи (виокремлена частка відносин розд. II КАСУ "Позовне провадження").

Конкретні об'єкти – *це окремі матеріальні чи нематеріальні блага, що є предметом адміністративних правовідносин у певному контексті*, **як-от**: дотримання умов використання транспортного засобу певного типу (напр., автобусу); виконання регуляторних норм щодо забруднення повітря конкретним заводом; відносини, що виникають у зв'язку з порушенням законодавства під час планування і забудови територій (ст. 96-1 "Порушення законодавства під час планування і забудови територій" КУпАП).

Поодинокі об'єкти – *це індивідуально визначені об'єкти, що є предметом адміністративного регулювання в конкретній ситуації.* Такі об'єкти набувають свого статусу в конкретних справах адміністративно-правового змісту.

На завершення розгляду поняття відносин адміністративного права зауважимо, що вони генеруються у сфері публічного адміністрування внаслідок нормативної діяльності органів публічної адміністрації щодо здійснення своїх функцій. Право на ініціювання відносин мають будь-які суб'єкти, незалежно від наявності у їхній компетенції владних повноважень. Проте згода або бажання іншої сторони не є обов'язковою умовою їхнього формування. Ба більше, адміністративні правовідносини можуть породжуватись усупереч її бажанню, наприклад у разі оскарження актів, виданих суб'єктами владних повноважень.

Процес виникнення (формування) правовідносин проходить три стадії:

• по-перше, визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення, тобто детермінується об'єкт правовідношення;

• по-друге, прогнозується своєрідна абстрактна юридична модель правовідношення, визначаються норми, що мають бути реалізовані у правовідношенні;

• по-третє, вчиняються конкретні дії щодо реалізації відповідних правових норм, унаслідок яких виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин.

Важливою особливістю відносин адміністративного права є владність. Відповідно до цього, сторони відносин взаємодіють між собою як юридично владні і юридично підвладні суб'єкти. Такий характер взаємодії обумовлений публічно-правовою природою адміністративних правовідносин, де одна зі сторін зазвичай є носієм владних повноважень (орган державної влади, місцевого самоврядування або інший уповноважений суб'єкт), а інша – зобов'язана дотримуватися встановлених вимог, виконувати законні приписи або використовувати свої права в межах, визначених законодавством. Ця асиметрія не унеможливлює, однак, захисту прав підвладного суб'єкта, що гарантується юридичними механізмами, такими як оскарження дій владного суб'єкта, контроль чи нагляд. Отже, владність у відносинах адміністративного права поєднується з принципом законності, спрямованим на забезпечення балансу інтересів сторін й уникнення зловживання владними повноваженнями.

У правовідносинах існує, діє, живе адміністративне право. Вони є головним об'єктом наукового осмислення щодо формування адміністративно-правової доктрини, емпіричною базою для виведення та формулювання теоретичного ядра галузі – предмета адміністративного права.

Запитання для самоконтролю

1. Доктринальне визначення адміністративно-правової норми.
2. Ознаки адміністративно-правової норми.
3. Призначення та функції норми адміністративного права.
4. Структура адміністративно-правової норми.
5. "Заохочення" в структурі адміністративно-правової норми.
6. Класифікація видів адміністративно-правових норм.
7. Реалізація адміністративно-правових норм.
8. Система джерел адміністративного права.
9. Ознаки системи джерел адміністративного права.
10. Зміст адміністративних правовідносин.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. 591 с.

2. Болокан І. В. Теорія реалізації норм адміністративного права: монографія. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика". 2017. 560 с.

3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (гол.), Т. О. Коломоєць, Д. В. Луценко, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла-Тіунова, В. К. Колпаков, С. Г. Стеценко. Харків : Право, 2020. 960 с.

4. Пирожкова Ю. В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика", 2016. 548 с.

Глава 3
ПРЕДМЕТ, МЕТОДОЛОГІЯ І ДОКТРИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Предмет адміністративного права

3.1.1. Обґрунтування предмета адміністративного права

Для поділу права на галузі використовують категорії "предмет" і "метод". Традиційно вважають, що саме у предметі й методі сконцентровані найхарактерніші властивості, що детермінують кожну конкретну юридичну галузь у системі права.

Для сучасного українського адміністративного права визначення предмета має принциповий характер. Його встановлення відповідно до реалій державотворення є важливим кроком оновлення адміністративно-правових інституцій та об'єктивного висвітлення їхньої ролі в поглиблених процесах формування правової держави і громадянського суспільства. Це має вирішальне значення для конкретизації детермінантних чинників щодо виокремлення цієї галузі у правовій системі, консолідації належного їй нормативного матеріалу, систематизації суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами.

Актуальність питань предмета обумовлена також специфікою взаємодії різних галузей права, що ґрунтується на впливі їхніх норм на ті самі відносини, що робить проблематичним чітке, прозоре й один раз і назавжди здійснене розмежування сфер правового регулювання.

Полеміка з визначення предмета адміністративного права точиться десятиліттями, але фактично незмінним залишається визнання його змістом суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами. Розбіжності в поглядах дослідників концентруються на питаннях їхньої правової природи, особливостей інституалізації, належності до сфер, інститутів, функцій на адміністративно-правовому просторі.

У теоретичному контурі адміністративного права сформувалося кілька підходів до визначення предмета цієї юридичної галузі, серед яких найпоміт-нішими є інституційний, функціональний, управлінський, нормативний, соціальний, європейський (правозахисний) і комплексний.

За **інституційного** підходу предметом адміністративного права визнають відносини, що виникають у межах конкретних правових інститутів як результат регулювального впливу норм цих інститутів. З огляду на таке розуміння предмета, адміністративне право постає системою норм, що диференційовані за різними правовими інститутами і публічно-правовими сферами. Це, наприклад, інститут державної служби (здійснюється регулювання вступу на службу, соціальних гарантій, службової етики, виконання службових обов'язків, притягнення до дисциплінарної відповідальності, тощо); інститут виконавчої влади (організація міністерств, відомств та інших органів, визначення

їхніх функцій, повноважень, підпорядкування, співпраці тощо); інститут адміністративної відповідальності (визначення діянь, що є адміністративними правопорушеннями; заходів відповідальності за їхнє вчинення, порядок розгляду справ про правопорушення тощо); інститут адміністративних послуг (реєстраційні послуги, послуги ліцензійні, дозвільні, посвідчувальні, соціальні, освітні, культурні тощо); інститут публічної безпеки (організація поліцейської діяльності, регулювання масових заходів, реагування на надзвичайні ситуації тощо); інститут захисту прав громадян (регулювання подання скарг, звернень пропозицій, процедур взаємодії громадян з публічною адміністрацією, правозахисними установами тощо).

За **функціонального** підходу предметом адміністративного права визнають відносини, що виникають унаслідок виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх функцій. І це не лише органи держави чи місцевого самоврядування. У їхній сукупності важливе місце займають носії делегованих повноважень, інституції громадсько-правової природи, а також інші суб'єкти, уповноважені здійснювати адміністративні функції (напр., у сферах державно-приватного партнерства).

Ключовими особливостями функціонального підходу є, по-перше, наявність у відповідних суб'єктів легалізованих на правовому просторі функцій; по-друге, детермінованість функцій у різних секторах публічного адміністрування. Це, наприклад, функції з планування шляхом ухвалення стратегій і концепцій розвитку, підготовки державних чи регіональних програм, прогнозування соціально-економічних процесів, розроблення планів дій для розв'язання актуальних проблем; координації з метою забезпечення узгодженості дій різних суб'єктів адміністрування, уникнення дублювання, конфліктів інтересів або розпорошення ресурсів у межах публічного адміністрування. Координаційна діяльність може здійснюватися через створення міжвідомчих комісій, нарад, робочих груп тощо; нормотворчості та правозастосування у вигляді прийняття норм щодо правила поведінки для широкого кола осіб, або індивідуальних рішень щодо конкретних суб'єктів чи ситуацій, а також рішень на рівні окремих адміністративних справ; запобігання правопорушенням шляхом розроблення й ухвалення заходів щодо їх недопущення, проведення освітніх кампаній, заохочувальних акцій, застосування примусових і припинювальних заходів; контролю та нагляду у вигляді моніторингу діяльності з виконання завдань, дотримання нормативних установлень, упровадження комплаєнс-менеджменту, аналізу недоліків з метою їхнього усунення й недопущення в майбутньому.

Кожна із цих функцій має свою специфіку, але всі вони спрямовані на максимальну ефективність правового регулювання суспільних відносин. Отже, функціональний підхід дає можливість зрозуміти, як публічна адміністрація виконує свої завдання й забезпечує суспільні інтереси засобами адміністративного права.

За **управлінського** підходу предметом адміністративного права визнають відносини, що виникають у сфері публічного управління. Під час формування

предмета за цим підходом до уваги буруть лише відносини, що відображають цілеспрямований і владний вплив суб'єкта (носія владних повноважень) на об'єкт (адресат владного впливу), тобто відносини управління.

Він базується на визнанні за адміністративним правом управлінської природи, що виявляється в обов'язковості імперативних вимог до учасників правовідносин. Варто зауважити, що управлінські (імперативні) компоненти відшукуються у всіх відносинах адміністративно-правового простору, але в одних випадках вони мають домінантне значення для ідентифікації відносин (такі відносини позначаються управлінськими), в інших – їхня роль побічна, вторинна, допоміжна, фонова, субсидіарна, адже домінують інші ідентифікатори. Прикладами відносин з домінантою імперативного компонента (управлінських відносин) є відносини управління правоохоронними органами, охороною праці, державними підприємствами, військовою справою тощо. Відносинами, у яких імперативні компоненти побічні, є адміністративно-деліктні відносини, відносини адміністративних послуг, відносини оскарження тощо.

За **нормативного** підходу предметом адміністративного права визнають відносини, що виникають під впливом дії норм позитивного права незалежно від сфер адміністрування чи функцій суб'єктів адміністративно-правового простору. Його встановлення – виключно результат аналізу норм та їхнього впливу на суспільні відносини. З позицій такого предмета адміністративне право – це, насамперед, система правових норм, що встановлюють правила поведінки, регулюють права, обов'язки та відповідальність суб'єктів у сфері адміністративно-правових відносин.

У межах цього підходу ключовим є аналіз законів, підзаконних актів, кодексів (напр., Кодексу України про адміністративні правопорушення) як джерел норм адміністративного права. Основний акцент робиться на: а) юридичній природі адміністративного права; б) його функціонуванні через встановлені правові норми, що регулюють конкретні ситуації.

Отже, нормативний підхід зосереджено на юридичних нормах, як основі адміністративного права. Він забезпечує системність і юридичну визначеність адміністративно-правового регулювання, однак потребує доповнення іншими підходами (напр., функціональним чи інституційним), щоб урахувати соціальну та практичну динаміку публічного адміністрування.

За **соціального** підходу предметом адміністративного права визнають відносини, що виникають у сфері забезпечення суспільних потреб. У центрі цього підходу – взаємодія адміністративного права із суспільством, а також вплив адміністративно-правових норм на відносини соціальної сфери.

З огляду на такий підхід до змісту предмета, адміністративне право постає соціальним феноменом і регулятором стосунків між державою (в особі органів публічної адміністрації) та суспільством. Звідси його мета окреслюється досягненням соціальної стабільності, захистом прав громадян, доступом до послуг, задоволенням колективних потреб.

За соціального підходу до предмета пізнання адміністративного права концентрується на його потенціалі щодо захисту публічних інтересів, які є

основою функціонування держави: забезпечення порядку в суспільстві; створення умов для розвитку соціальних, економічних і культурних процесів; гарантування доступу до соціально значущих благ (освіта, охорона здоров'я, правопорядку, довкілля тощо).

У межах цього підходу адміністративне право розглядають як систему, що ставить людину, її права та свободи в центр регулювання (людиноцентризм). Акцентується на забезпеченні гармонійних відносин між громадянами, суспільством і державою.

Соціальний підхід реалізується в дослідженнях, предметом яких визнається діяльність органів виконавчої влади із забезпечення соціальних потреб населення шляхом виконання своїх функції з урахуванням принципів прозорості, доступності й ефективності.

Європейський (правозахисний) підхід до визначення предмета адміністративного права корелюється з подальшою розбудовою та поглибленням взаємовідносин між Україною та ЄС на принципах політичної асоціації й економічної інтеграції[66].

Змістом предмета визнають відносини, що базуються на концепції верховенства права, захисту прав і свобод людини, а також на принципах демократичного управління й ефективного функціонування публічної адміністрації. Цей підхід виник під впливом європейської правової традиції та юрисдикції Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), що мала істотне значення для розвитку адміністративного права в країнах – членах Ради Європи.

Предмет адміністративного права визначають відповідно до європейських принципів пропорційності (відповідність дій органів влади цілям, що вони мають досягати); заборони зловживання владою (органи влади мають діяти лише в межах, визначених законом); прозорості та відкритості (громадяни повинні мати доступ до інформації про діяльність органів влади); відповідальності влади (гарантії захисту особи від незаконних чи необґрунтованих дій адміністрації).

Відповідно до цього, адміністративне право забезпечує баланс між владою та особою, встановлюючи правові межі діяльності органів виконавчої влади відповідно до принципу верховенства права (rule of law), що насамперед передбачає пріоритетність прав людини над інтересами публічної адміністрації та дотримання принципу законності в адміністративних процедурах.

Отже, за європейського (правозахисного) підходу адміністративне право детермінується правом забезпечення прав і свобод людини у відносинах із публічною адміністрацією на підставі принципів верховенства права, демократичного управління та відповідності європейським стандартам. Цей підхід посилює акцент на захисті прав громадян і забезпечує ефективний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, сприяючи гармонізації національних правових систем із європейським правовим простором.

---

[66] Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 21.03.2014. № 984-001. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 ed2[illegible]#Text

Комплексний підхід до визначення предмета адміністративного права спрямований на отримання повного, багатовимірного уявлення про сферу адміністративного права. Він ураховує багатогранність цієї юридичної галузі, її зв'язку з різними аспектами публічного адміністрування, правової системи та суспільного життя.

У предметі адміністративного права, сформованому за комплексним підходом, наявні всі проаналізовані підходи. Він поєднує теоретичний аналіз із практичним застосуванням адміністративного права, що дає змогу визначити як загальні принципи, так і конкретні механізми правового регулювання. Підхід допомагає адаптувати поняття й визначення предмета адміністративного права до сучасних викликів і реформ, наприклад, до процесів гармонізації цієї галузі з європейськими стандартами, цифровізації публічного адміністрування, розвитку електронних послуг, змін у системі та структурі публічної адміністрації, новелізації механізмів захисту прав людини тощо.

За комплексним підходом у предметі адміністративного права виділяють:

- відносини публічного управління, що формуються з відносин:
  - ✓ державного управління;
  - ✓ управлінських відносин місцевого самоврядування;
  - ✓ відносин громадського управління;
  - ✓ відносин оскарження, що поділяються на: а) відносини позасудового оскарження, до яких належать відносини адміністративного оскарження й інші відносини оскарження адміністративно-правової природи; б) відносини судового оскарження, до яких належать відносини адміністративного судочинства й інші відносини судового оскарження адміністративно-правової природи;
- відносини адміністративних послуг;
- відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини;
- відносини адміністративних зобов'язань;
- відносини опосередкованої владності;
- відносини адміністративної процедури.

Отже, комплексний підхід забезпечує сприйняття предмета адміністративного права системним феноменом, у змісті якого інтегровані всі онтологічні й епістемологічні властивості адміністративного права: від норм і принципів до їхнього практичного впливу на суспільні відносини. У його вимірі ця юридична галузь постає поліструктурним і мультисистемним засобом регулювання суспільних відносин публічного адміністрування на задоволення потреб держави, суспільства й особи. Недаремно саме цей підхід сприйнятий доктриною адміністративного права і зафіксований у Великій українській юридичній енциклопедії[67].

---

[67] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (гол.) та ін. Харків : Право, 2020. С. 692–694.

3.1.2. Структура предмета адміністративного права

Відповідно до комплексного підходу, предмет адміністративного права структурують на:

- відносини публічного управління, що формуються з відносин:
  - ✓ державного управління;
  - ✓ управлінських відносин місцевого самоврядування;
  - ✓ відносин громадського управління;
- відносини оскарження, що поділяються на:
  - ✓ відносини позасудового оскарження, до яких належать: а) відносини адміністративного оскарження і б) інші відносини оскарження адміністративно-правової природи;
  - ✓ відносини судового оскарження, до яких входять: а) відносини адміністративного судочинства і б) інші відносини судового оскарження адміністративно-правової природи;
- відносини адміністративних послуг;
- відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини;
- відносини адміністративних зобов'язань;
- відносини опосередкованої владності;
- відносини адміністративної процедури.

У формуванні предмета адміністративного права **відносинам публічного управління (управлінським правовідносинам)** належить особлива роль. Значною мірою вона обумовлена історичними підвалинами розуміння як самого адміністративного права, так і його предмета.

Протягом десятиліть в адміністративному праві превалює управлінська концепція його походження. У її межах управлінські відносини, а точніше відносини державного управління, позиціонувались непорушним змістом цієї юридичної галузі. Ця домінанта знайшла втілення у програмному приписі тих часів: визначити предмет і зміст адміністративного права як науки, що нормує відносини державного управління, визначає його організацію, систему адміністративних органів, їхні повноваження, відповідальність і форми діяльності.

З таким багажем знань про адміністративне право і його предмет українська правнича наука опинилася на новому етапі еволюційного розвитку, пов'язаному з набуттям Україною державної незалежності.

Подолання управлінського "моноліту" пов'язують з появою на адміністративно-правовому просторі:

- Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування"[68];
- Концепції адміністративної реформи в Україні[69];

---

[68] Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990. № 533-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

[69] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998. № 810/98. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98

• підготовленим робочою групою Кабінету Міністрів України проєктом Концепції реформи адміністративного права[70].

Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" розмежував державне управління і місцеве самоврядування, фактично утворивши **сферу публічного управління**, структуровану на *державне управління*, *місцеве самоврядування*, *громадське управління*.

Паралельно з ухваленням зазначеного закону на адміністративно-паровому просторі відкриваються дискусії щодо оновлення змісту адміністративного права, його предмета, реформування державного управління та його інститутів, місця адміністративної відповідальності у правовій системі тощо. Їхнім наслідком стала поява Концепції адміністративної реформи в Україні і проєкту Концепції реформи адміністративного права. Системно пов'язані між собою, вони утворили нову парадигму принципових положень щодо розвитку адміністративного права, його предмета (відносин), інститутів, зв'язків з іншими юридичними галузями.

Зазначені документи окреслили найважливіші перспективні напрями наукового пошуку у сфері адміністративного права у форматі нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування (як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг); зорієнтували вектор дослідницьких зусиль: а) на розмежування державного управління й іншої управлінської діяльності; б) детермінацію у предметі адміністративного права відносин адміністративного судочинства, адміністративної відповідальності, адміністративних послуг; в) доцільність встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Одним із визначальних чинників обох концепцій стала орієнтація на права людини, зокрема на посилення гарантій їхнього захисту у відносинах з органами державної влади, створення ефективних механізмів позасудового і судового оскарження, забезпечення балансу між інтересами держави, суспільства та громадянина.

Отже, в інтеграції нормативних положень і науково-дослідницьких суджень сформувався новий доктринальний вимір управлінського компонента предмета адміністративного права як системи відносин публічного управління, структурованої на відносини державного управління, місцевого самоврядування (муніципального управління) та громадського управління.

Відносини державного управління у новій парадигмі предмета принципових змін не зазнали. Вони залишились важливим елементом організації і функціонування державної влади із **характеристиками**, що відрізняють їх від інших видів правових відносин, а саме:

• по-перше, виникнення, існування та припинення цих відносин прямо залежить від державної волі, що об'єктивується в імперативному, цілеспрямованому впливі суб'єкта відносин на їхній об'єкт, з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан;

---

[70] Проект Концепції реформи адміністративного права. *Український правовий часопис*. 1999. № 4. С. 35–36.

• по-друге, організація і здійснення цього впливу (управління) є функцією держави;

• по-третє, зазначена функція реалізується спеціальними організаційно оформленими державними структурами (органами);

• по-четверте, сукупність таких органів утворює систему органів державного управління.

Система органів державного управління загалом, і кожен з її складників окремо, діють винятково від імені держави. Рішення, що ними ухвалюються, обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, зокрема і для недержавних організацій та формувань.

Система органів, що здійснюють державне управління, складається із двох компонентів:

• державних органів, тобто приналежних державі (напр., міністерство, обласна державна адміністрація);

• недержавних органів, тобто державі не належних, що не мають статусу державного органа, але на законних підставах набули повноважень діяти від імені держави (напр., унаслідок делегування відповідних повноважень).

Відносини державного управління **диференціюються** на *вертикальні* (між вищими і нижчими за управлінською ієрархією органами); *горизонтальні* (між рівноправними суб'єктами управління); *зовнішні* (між суб'єктами державного управління і громадянами чи організаціями); *внутрішні* (у межах одного органу чи структури державного управління).

Отже, відносини державного управління є складною системою, що поєднує правові, соціальні й організаційні компоненти з метою забезпечення ефективного функціонування державного апарату.

Відносини місцевого самоврядування (муніципального управління). Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" (1990 р.) вивів місцеві Ради народних депутатів та афілійованих з ним суб'єктів за контур державного управління. Він визначив місцеве самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя. Отже, місцеве самоврядування нормативно відокремлюється від державного управління та починає здійснювати свої повноваження поза його межами.

Утім, необхідно розуміти, що на той час є чинною Конституція СРСР (остання її редакція відбулася 26.12.1990) і Конституція УРСР, за якими Ради народних депутатів формують єдину систему представницьких органів державної влади і їм підконтрольні та підзвітні всі інші державні органи.

Отже, виникла колізійна ситуація:

• місцеве самоврядування – це частина державних інституцій, тобто відповідні відносини мають державно-управлінський зміст;

• за Законом від 07.12.1990 "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" його відносини (предмет) вилучені зі сфери державно-управлінського регулювання і, відповідно, з відносин пред-

мета) адміністративного права, яким у правовій літературі того періоду, за даними В. Ф. Опришка, В. П. Негребельного, Г. Й. Пузанової, визнаються відносини сфери державного управління[71].

У таких умовах виникають міркування про галузеву самостійність місцевого самоврядування. З огляду на це право місцевого самоврядування починають: а) розглядати самостійним компонентом правової системи; б) комплексною галуззю права; в) розмежовувати з конституційним, адміністративним, цивільним та іншими правовими галузями[72].

У дискусіях із цього приводу найбільш виваженою постала позиція одного з провідних розробників концепцій реформ в адміністративному праві В. Б. Авер'янова, який дійшов висновку про необхідність мати в системі адміністративного права управлінські інститути місцевого самоврядування. Він вважав, що поєднання сфер державного і самоврядного (муніципального) управління за допомогою запровадження узагальнювального поняття "публічна адміністрація" є настільки органічним, що не потребує додаткових пояснень. Відповідно до цього управлінську діяльність суб'єктів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування варто розглядати в межах єдиного предмета адміністративного права[73].

Позиція видатного представника вітчизняного адміністративного права набула основоположного значення і постає важливою основою наукових пошуків на адміністративно-правовому просторі, сприяє розмежуванню компетенцій між суб'єктами публічної адміністрації, визначенню пріоритетів у сфері захисту прав і свобод громадян, а також удосконаленню механізмів публічного управління. Вона сприяє формуванню цілісного й об'єктивного бачення систематики адміністративного права, його взаємодії з іншими юридичними галузями, гармонізації з європейськими принципами та стандартами. Її беззаперечний авторитет зумовлений фундаментальною науковою обґрунтованістю, логічною послідовністю та практичною застосовністю.

У сучасний період відносини самоврядного (муніципального) управління базуються на засадах місцевого самоврядування і регулюються Законом України від 21.05.1997 "Про місцеве самоврядування в Україні"[74]. Відповідно до нього, **місцеве самоврядування** – *це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

---

[71] Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 251.

[72] Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 6, 57.

[73] Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 284–285.

[74] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. № 280. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

Воно здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Система місцевого самоврядування охоплює: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення.

Відносини громадського управління. Громадське управління здійснюють суб'єкти, які в управлінських відносинах діють виключно від свого імені і тільки для розв'язання питань, що визначені їхніми статутними документами.

Відносини громадського управління виникають на підставі дії нормативних актів, що передбачають функціонування у відповідних сферах суб'єктів громадської правової природи з управлінськими повноваженнями.

Закон України від 25.06.1991 "Про охорону навколишнього природного середовища"[75] передбачає, що громадське управління в цій сфері здійснюється громадськими організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами.

Закон України від 22.06.2000 "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону"[76] наділяє громадські формування з охорони громадського порядку такими повноваженнями управлінської природи: щодо взаємодії із правоохоронними органами й іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень; уживати заходи до припинення адміністративних правопорушень; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій пропозиції щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникненню причин й умов, що сприяють їх учиненню, та ін.

Закон України від 08.06.2000 "Про охорону культурної спадщини"[77] встановлює, що громадські об'єднання, до статутних завдань яких належать питання охорони культурної спадщини, сприяють залученню широких верств населення до участі в охороні культурної спадщини, здійснюють громадський контроль за її збереженням, використанням, консервацією, реставрацією, реабілітацією, музеєфікацією та ремонтом.

Державне, муніципальне і громадське управління не є видами діяльності, що протистоять один одному. Як різновиди публічного управління вони мають багато схожого. Спільні риси, які досить легко можна у них виявити, зумовлені єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вико-

---

[75] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

[76] Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000. № 1835. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text

[77] Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000. № 1805-III. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text

нанні яких ці дві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності.

Важливу групу відносин предмета адміністративного права утворюють **відносини оскарження**, що характеризуються складною структурою. Вони поділяються на:

• відносини *позасудового* оскарження, до яких належать: а) відносини адміністративного оскарження і б) інші відносини оскарження адміністративно-правової природи;

• відносини *судового* оскарження, до яких входять: а) відносини адміністративного судочинства й б) інші відносини судового оскарження адміністративно-правової природи.

У системі адміністративно-правових відносин вагоме місце належить відносинам, що пов'язані з оскарженням дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Концепція адміністративної реформи, наприклад, зажадала модернізацію процедур оскарження рішень і дій, що зумовлені діяльністю державних службовців. Проєкт Концепції реформи адміністративного права пов'язав оновлення цієї юридичної галузі з удосконаленням правового регулювання інститутів адміністративного і судового оскарження.

Отже, було запроваджено поділ відносин оскарження на адміністративні й судові.

Серед правових основ адміністративного оскарження підкреслювалася роль Закону України "Про звернення громадян"[78], що представив нормативне визначення скарги, предмета оскарження, сфери застосування закону, порядок розгляду скарг, а також встановив відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

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.*

До рішень, дій (бездіяльності), що можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Дія зазначеного закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, установлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України "Про судоустрій і статус суддів", "Про доступ до судових рішень",

[78] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996. № 393/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

Про запобігання корупції", "Про виконавче провадження", "Про адміністративну процедуру".

Звернення адресують органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить урегулювання порушених у зверненнях питань.

Скаргу на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подають у 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 або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Особи, винні в порушенні цього закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

Звернемо увагу, що в цьому законі законодавець не визначив поняття адміністративного оскарження, залишивши цю місію за сферою наукових досліджень. Осмислення змісту наукових дискусій і законодавчих ініціатив із цього питання дало змогу сформувати таку дефінітивну конструкцію щодо **адміністративного оскарження** – *це спосіб реалізації особою права на захист своїх інтересів у публічно-правових відносинах через перегляд рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади в позасудовому порядку*[79].

Крім цього, дослідження проблематики відносин оскарження в адміністративному праві привело до висновку, що їхня **природа** *універсальна* і *притаманна будь-яким формам оскарження*, зокрема й судовим[80].

Позасудове оскарження: відносини адміністративного оскарження. До ухвалення Закону України "Про адміністративну процедуру"[81] відносинами адміністративного оскарження вважали сукупність відносин, що не мають ознак належності до судочинства у сфері публічного адміністрування і владних повноважень.

Ухвалення зазначеного закону ситуацію змінює. По-перше, закон об'єктивує на рівні позитивного права поняття *адміністративне оскарження*; по-друге, окреслює зміст адміністративного оскарження, межі його застосування, місце і роль у системі відносин оскарження; по-третє, зв'язує адміністративне оскарження з поняттями *адміністративний орган*, *адміністративна справа*, *адміністративний акт*, *адміністративне провадження*, *адміністративна процедура*, *процедурна дія*, *процедурне рішення* тощо; по-четверте, регламентує принципи адміністративної процедури.

Це означає, що із сукупності відносин оскарження, які не мають ознак належності до судочинства у сфері публічного адміністрування і владних

---

[79] Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці. С. 81.

[80] Дученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків, 2017. С. 69–72.

[81] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. № 2073-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

повноважень, відгалужується велика група відносин, за якою нормативно закріплюється статус відносин "адміністративного оскарження".

У сукупності, яка до ухвалення Закону "Про адміністративну процедуру" позиціонувалась як "відносини адміністративного оскарження", залишаються відносини, що не підпадають під дію цього закону (п. 2 ст. 1).

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону.

2. Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель; 6) нагородження державними нагородами та відзнаками; 7) здійснення помилування; 8) здійснення оцінки впливу на довкілля.

Для останніх найприйнятнішою є назва "інші відносини оскарження адміністративно-правової природи" (замість втраченої – "відносини адміністративного оскарження").

Конкретизація в Законі "Про адміністративну процедуру" юридичних фактів, за яким виникають відносини адміністративного оскарження, стала помітною подією у розвитку адміністративного права. Це уточнило його предмет, підвищило рівень правової визначеності та сприяло створенню прозорої й ефективної системи захисту прав і законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин.

Позасудове оскарження: інші відносини оскарження адміністративно-правової природи. Ключовим нормативним актом щодо регулювання відносин цієї групи є Закон України "Про звернення громадян" 02.10.1996. За його нормами можуть бути оскаржені рішення, дії (бездіяльність) у сфері управління, унаслідок яких: а) порушено права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); б) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; в) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Адресатами скарг закон визнає органи державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємства, установи, організації, об'єднання грома-

дян, посадових осіб, до повноважень яких належить розв'язання порушених у зверненнях питань.

Проте законодавець звузив сферу застосування закону, визначивши, що його положення не поширюються на порядок розгляду скарг, який регулюється кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, а також законами України "Про судоустрій і статус суддів", "Про доступ до судових рішень", "Про запобігання корупції", "Про виконавче провадження" та "Про адміністративну процедуру".

Звідси випливає, що до відносин оскарження цієї групи належать відносини оскарження адміністративно-правової природи, що формуються і регулюються нормативними актами з поданого переліку (за умови, що вони не потрапляють у предмет регулювання Закону "Про адміністративну процедуру").

Питання оскарження у сфері публічних закупівель, наприклад, є предметом регулювання антимонопольного законодавства.

...особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики ... зокрема, в особливому порядку ... розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, ... для забезпечення розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольний комітет України утворює Комісію (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель з числа уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель ... (Закон України "Про Антимонопольний комітет України"[82])

Відносини судового оскарження: відносини адміністративного судочинства. Відносини адміністративного судочинства регулює Кодекс адміністративного судочинства України[83]. Його ст. 2 (п. 2) і 11 (п. 3) прямо визначають, що подання позовної заяви є оскарженням.

Відносини адміністративного судочинства стали новелою предмета адміністративного права України. Адже, на відміну від інших його складників, вони не корелюються з предметом традиційного радянського адміністративного права. Ба більше, радянська юриспруденція прямо заперечувала їхнє існування.

Упровадження у правовий простір України адміністративного судочинства стало одним зі знакових здобутків наукових пошуків і законотворчості за всі роки її незалежності.

Створення та функціонування у правовій системі України окремої судової адміністративної юрисдикції забезпечено Законом України "Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого

[82] Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993. № 3659-12. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text

[83] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2015 № 2747-VI URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

протоколу та протоколів № 2, 4, 7 й 11 до Конвенції" від 17 липня 1997 р.[84], і Кодексом адміністративного судочинства України[85].

Теоретичне осмислення відносин адміністративного судочинства пройшло кілька етапів, на яких формувалися наукові уявлення про їхні поняття, предметний і функціональний складники, термінологію й нормативні визначення.

На цьому шляху було висловлено думки про те, що адміністративне судочинство:

- нова самостійна судово-процесуальна галузь права адміністративне процесуальне право[86];
- не може збігатися з адміністративним процесом[87];
- є складовою частиною адміністративного процесу[88];
- являє собою судовий адміністративний процес[89];
- є інститутом адміністративного права[90].

Подальше осягнення змістовних характеристик адміністративного судочинства значною мірою залежало від об'єктивного встановлення його місця у правовій системі України, зокрема в судовому і судейському праві, а також від його співвідношення з предметом адміністративного права.

На наш погляд, найбільш резонні параметри наукових пошуків із зазначених питань окреслені положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні і Проєкту Концепції реформи адміністративного права, які:

- запровадили нову ідеологію функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- пов'язали відповідальність влади (публічної адміністрації) перед суспільством із судовим захистом прав і свобод громадян засобами адміністративної юстиції (адміністративного судочинства).

У дискусію з приводу природи відносин адміністративного судочинства доречно звернутися до книги "Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України", що вийшла у світ у 2015 р.[91]. Її цінність визначається не лише представленням напрацювань нормативного матеріалу, а й значною мірою оприлюдненням наукових обґрунтувань (мотивів)

---

[84] Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997. № 475/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text

[85] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[86] Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. С. 45.

[87] Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навч. посіб. Київ : НАУ, 2012. С. 11.

[88] Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень правові засади, підстави та форми : монографія. Київ : Прецедент, 2010. С. 48.

[89] Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. С. 5.

[90] Адміністративне судочинство : підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Ганзенко та ін. Київ : Істина, 2009. С. 3.

[91] Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. С. 428.

щодо формулювання тих чи інших норм і актів. Зокрема, у тексті (с. 428) наведено наукове бачення щодо правової природи адміністративного судочинства: "...називається Адміністративний суд адміністративним не тому, що йому належать якісь особливі функції чи то адміністративні, чи то якісь інші, а тому, що його компетенція охоплює справи, до яких прикладається право адміністративне".

Системне розуміння адміністративного судочинства передбачає встановлення його місця не лише в предметі адміністративного права. Важливе теоретичне значення має розв'язання питання про його співвідношення з усією сукупністю адміністративно-процесуальних форм, що утворюють поняття *адміністративний процес*.

Нині поширюється думка, що адміністративний процес – це лише процесуальна діяльність адміністративних судів[92]. Вона базується на формулі старої редакції КАС України: "адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства" (ст. 3 "Визначення понять").

Однак прихильники зазначеної позиції не враховують, що ця ж стаття містила таке застереження: "У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні ...". З нього випливало, що визначені у ст. 3 КАС України терміни (зокрема й дефініція адміністративного процесу) є легітимними лише у сфері відносин адміністративного судочинства. З огляду на це його використання за межами відносин адміністративного судочинства з посилання на норми КАСУ, як мінімум, є некоректним.

Нова редакція (Закон № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст. 436) Кодексу адміністративного судочинства України терміна *адміністративний процес* не містить.

Замість нього введено термін **судовий процес** і встановлено, *що це правовідносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства*. Ця новела відповідає сталим науковим уявленням про правову природу, зміст, систему і структуру адміністративного процесу, а також ставить крапку у дискусії щодо зазначеного питання.

Із цього приводу доречно зауважити, що в нормативному матеріалі термін *процес* застосовано і до інших (крім адміністративного судочинства) видів адміністративно-правових відносин. Це, наприклад, процес визначення рівня небезпеки, процес розслідування (щодо авіаційних подій та інцидентів), процес регулювання авіаційної діяльності, бюджетний процес.

Митний кодекс України прямо визначає, що провадження у справі про порушення митних правил (а таке провадження, відповідно до ст. 487, 489 цього кодексу, є провадженням у справі про адміністративне правопорушення) охоплює виконання процесуальних дій (складання протоколу про порушення

---

[92] Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. № 42. С. 188.

митних правил, опитування осіб, витребування документів, тимчасове вилучення товарів, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням тощо).

У Законі України "Про судоустрій і статус суддів" у ч. 2 ст. 22 зафіксовано, що справи про адміністративні правопорушення розглядають у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом.

Зазначене свідчить на користь визнання відносин адміністративного судочинства одним зі складників предмета адміністративного права.

Відносини судового оскарження: інші відносини судового оскарження адміністративно-правової природи. Судове оскарження на адміністративно-правовому просторі забезпечується не лише за нормами Кодексу адміністративного судочинства. Наприклад, рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками й особами до суду, який видав виконавчий документ[93].

Відносини адміністративних послуг. Подальше "руйнування" державно-управлінської концепції предмета адміністративного права пов'язано з переосмисленням правової природи відносин адміністративних послуг.

Відносини, які нині отримали назву "відносини адміністративних послуг" фактично існували в предметі адміністративного права, що дісталось у спадщину незалежній Україні. Вони були відомі як відносини, що виникають у разі звернення громадян до органів держави з метою реалізації своїх прав і позиціонувались одним із видів відносин державного управління.

Еволюційні зрушення у їхньому розумінні найбільш характерно фіксуються у Проєкті Концепції реформи адміністративного права. Саме в тексті цього документа вони (під назвою "управлінські послуги") відокремлені від традиційної державно-управлінської сфери. Згодом ці відносини отримали назву "адміністративні послуги" і в цьому варіанті використовуються в Закон України "Про адміністративні послуги"[94].

У процесі дослідження їхнього місця в предметі адміністративного права виникло питання щодо їх співвідношення з публічним управлінням. Із цього приводу у публікаціях фахівців висловлені такі позиції:

- адміністративні послуги – це інструмент державного управління і складник управлінської діяльності;
- вони є компонентом публічного управління, адже надаються як органами держави, так й органами місцевого самоврядування;
- адміністративні послуги – це компонент публічного управління, адже їх надають як органи держави, так й органи місцевого самоврядування;

---

[93] Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

[94] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

• вони перебувають за межами публічно-управлінського сегмента предмета адміністративного права;

• адміністративні послуги є елементом *державних* і *муніципальних* послуг.

Найбільш коректною й обґрунтованою є позиція, де зазначено, що адміністративні послуги перебувають за межами публічно-управлінського сегмента предмета адміністративного права. Адже відносини адміністративних послуг виникають не внаслідок управлінського впливу, тобто цілеспрямованого, організуючого пливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан. Вони виникають тільки в разі звернення до публічної адміністрації з метою належного юридичного оформлення відповідного права. Водночас отримання суб'єктом послуги ще не означає реалізації оформленого права. Для цього необхідно здійснити певні юридично значущі дії.

Отримання документів на право керування транспортним засобом, наприклад, ще не є таким керуванням. Отримання документів на право власності – ще не є реалізацією цього права. Це лише можливість на законних підставах здійснювати дії, у яких наявність юридично підтверджених і належним чином оформлених прав є необхідною умовою участі у відповідних правовідносинах.

Відповідно до наведеного є сенс зазначити, що Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 4 чітко розмежував відносини управління й відносини адміністративних послуг.

Отже, відносини адміністративних послуг посідають у предметі адміністративного права своє особливе місце і належним чином детерміновані відносно інших його складників.

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) за своєю правовою природою відрізняються від усіх інших відносин, що утворюють предмет адміністративного права.

Вони виникають у разі вчинення відповідним суб'єктом діянь, що отримали назву "адміністративні правопорушення", або "адміністративні проступки", або "адміністративні делікти".

Ці діяння порушують встановлені чинним законодавством заборони і призводять до покарання у вигляді адміністративних стягнень (також застосовуються заходи впливу). Отже, стягнення, по-перше, застосовують тільки до осіб, які вчинили адміністративні проступки (правопорушення), по-друге, накладаються примусово і виключно суб'єктами, що визначені законом.

Юридичну фіксацію фактів, по-перше, примусового застосування стягнення, та, по-друге, реалізації накладених стягнень визнають *адміністративною відповідальністю.*

Із цього випливає, що **адміністративна відповідальність** – *це примусове застосування правомочними органами чи особами до суб'єкта адміністративного правопорушення (проступку) передбачених законом адміністративних стягнень та інших заходів впливу, реалізація яких юридично зафіксована.*

Відносини адміністративних зобов'язань є невід'ємним елементом функціонування системи публічного адміністрування, оскільки суттєво впливають

на характеристики взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб у межах адміністративно-правових відносин. В умовах розвитку цифрових технологій, євроінтеграційних процесів і трансформації моделі публічного адміністрування роль інституту адміністративних зобов'язань суттєво зростає.

Адміністративні зобов'язання мають низку особливостей, що визначають їхню роль у системі публічного адміністрування. Насамперед вони тісно пов'язані із владними повноваженнями, оскільки є важливою частиною компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування. Завдяки цьому забезпечується належне виконання основних функцій держави, таких як регулювання, контроль, надання адміністративних послуг і забезпечення безпеки.

Важливою рисою адміністративних зобов'язань є суб'єктна диференціація, адже їх можуть покладати не лише на державні органи, а й на фізичних і юридичних осіб. **Наприклад**, органи виконавчої влади зобов'язані здійснювати публічне адміністрування, тоді як громадяни мають дотримуватися встановлених норм, зокрема правил дорожнього руху чи податкових обов'язків.

Ще однією особливістю є їхня гнучкість й адаптивність, оскільки адміністративні зобов'язання можуть змінюватися залежно від соціально-економічних викликів, міжнародних стандартів і реформ. Наприклад, у період пандемії COVID-19 були запроваджені нові адміністративні зобов'язання, що передбачали заходи санітарного контролю, дистанційне надання адміністративних послуг й обмеження соціальних контактів.

Також значну роль відіграє превентивна спрямованість адміністративних зобов'язань, адже багато з них націлені не лише на регулювання вже наявних ситуацій, а й на запобігання правопорушенням і забезпечення правопорядку. Зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо екологічного контролю, наприклад, покликані запобігати забрудненню довкілля, а не лише реагувати на вже завдану шкоду. Отже, **адміністративні зобов'язання** є динамічним правовим інструментом, що *забезпечує стабільність й ефективність функціонування державного управління, адаптуючись до змін у суспільстві та правовій системі.*

Відносини, що виникають з адміністративних зобов'язань, у предметі адміністративного права відіграють важливу роль. Це специфічний вид правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування у зв'язку з виконанням однією стороною (суб'єктом) свого обов'язку перед іншою стороною відповідно до адміністративно-правових норм.

У таких відносинах реалізується захист прав громадян, підтримання громадського порядку, забезпечення правомірних дій з боку фізичних і юридичних осіб, екологічних стандартів тощо. Центральний елемент відносин – юридично зафіксований адміністративний обов'язок, що визначає конкретну вимогу до дій суб'єкта.

Зазначені відносини виникають з моменту набуття публічною адміністрацією владних повноважень і початком виконання задекларованих зобов'язань у процесі публічного адміністрування. В основному вони зводяться до прос-

тих і зрозумілих очікувань як суспільства, так й окремих його представників. Це зобов'язання ефективно управляти, надавати необхідні послуги, нести юридичну відповідальність за вчинення протиправних діянь, забезпечувати правопорядок тощо.

Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

З них випливає, що публічна адміністрація під час утворення бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їхньої реалізації виникають відносини, які у 2008 р. було запропоновано позначити як "відносини адміністративних зобов'язань"[95].

З огляду на зазначене саме вони – відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – претендують на узагальнену назву всієї системної сукупності відносин, що утворюють предмет адміністративно-правового регулювання.

Цей тип відносин має поліструктурну правову природу, що випливає з присутності їх компонентів в усіх інших відносинах, які утворюють предмет галузі.

По-перше, їхня сутність корелюється з нормами Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною; визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини; верховенства права; обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України. З конституційних положень випливає, що публічна адміністрація під час утворення бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їхньої реалізації виникають відносини, які отримали назву "відносини адміністративних зобов'язань"[96].

По-друге, відносини адміністративних зобов'язань є похідними від стандартів (принципів), яким мають відповідати країни – кандидати в члени ЄС, щоб зблизити рівень свого державного управління з тим, який існує у державах – членах співтовариства. У документі "Європейські принципи державного управління. Публікація СИГМА № 27, 1999", у частині щодо принципів адміністративного права прямо зазначено вимогу до цих країн застосовувати на національному рівні принцип захисту законних очікувань[97].

---

[95] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

[96] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (гол.) та ін. Харків : Право, 2017. С. 692–694.

[97] The Principles of Public Administration. Creating change together. URL : https://www.sigmaweb.org/en-publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

У Німеччині, що належить до країн континентального права, принцип підтримки довіри (berechtigte Erwartungen) внесено до змісту принципу правової держави (Rechtsstaat). Крім того, його реалізація забезпечується Конституцією ФРН й іншими нормативними актами, зокрема законами ФРН про адміністративну діяльність органів держави, про порядок провадження справ в адміністративних органах й іншими. Він є предметом активних досліджень конституційного й адміністративно-правового спрямування[98].

По-третє, компонентом їхньої правової природи є договірні властивості. На правовідносини, що виникають з обіцянок, поширюються властивості адміністративного договору. Утворюючи виокремлену (ідеологічно, політично чи юридично) композицію обіцянок-зобов'язань, відповідний суб'єкт демонструє намір формувати юридично значущі відносини з визначенням їхнього змісту об'єкта і суб'єктів. Отже, прийняття адміністративних зобов'язань для органів публічної влади означає: а) участь у відносинах адміністративних зобов'язань, б) обов'язок здійснювати свою діяльність з урахуванням наданих ними обіцянок, в) нести відповідальність за їхнє порушення. Громадяни, діючи розумно і в межах установленого правового регулювання, повинні мати можливість покладатися на такі обіцянки під час стосунків із владою.

Безумовно, відносини адміністративних зобов'язань потребують окремих досліджень, а враховуючи їхню правову природу, не лише в межах адміністративного права. Адже, щоб очікування було "законним" у юридичному сенсі, мають існувати позитивні підстави, достатні для визнання такого його статусу об'єктивно виправданим.

Із цього приводу привертає увагу дослідження Памели Тейт "Узгодженість легітимних очікувань з основами природнього права"[99], що детермінує чотири ознаки законних очікувань:

- усталена поведінка, що не змінилася безпідставно;
- явні й очевидні запевнення від імені органу влади і межах компетенції цього органу;
- можливі наслідки порушення очікувань з неможливістю відновлення того, що очікувалось;
- відповідність вимогам законодавства.

Отже, відносини адміністративних зобов'язань у кореляції з принципом захисту законних очікувань (захисту довіри) набули ознак важливого чинника щодо еволюції адміністративного права. Їхня детермінація свідчить, що адміністративне право подолало на своєму просторі локації постмодерну

---

[98] Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance. Part of: Governance and Public Management / Karl-Peter Sommermann, Nathalie Behnke, Sabine Kropp, Hans Hofmann and others ; ed. with Isabella Proeller, Dieter Schimanke and Jan Ziekow. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2020. S. 417. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8; Universität Potsdam, 2021. S. 22, 417. DOI: https://doi.org/10.25932/publishup-50463

[99] Tate P. The coherence of "Legitimate Expectations" and the Foundation of Natural Justice. *Monash University Law Review*. 1988. V. 14. URL : http://www.austlii.edu.au/ au/journals/MonashULawRw/ 1988/2.pdf

і перебуває на фазі оновлення як право формування юридичних смислів у відносинах влади і громадянського суспільства.

На завершення розгляду поняття відносин адміністративних зобов'язань доречно зазначити, що в дослідженнях українських юристів (О. А. Беляневича, Я. О. Берназюка, В. М. Завгородньої, М. В. Магрело, О. В. Щербанюк та ін.) детерміновано принцип захисту законних очікувань (захисту довіри), що корелюється з відносинами адміністративних зобов'язань.

Відносини опосередкованої владності періоду незалежності української державності можна розглядати як рецепцію багатьох дослідницьких суджень з попередніх етапів розвитку адміністративно-правової науки.

У цих відносинах носії владних повноважень не є безпосередніми суб'єктами. Їхня присутність виявляється у гарантуванні дотримання учасниками відносин установлених норм і правил.

Прикладом таких відносин може слугувати взаємозалежна поведінка водіїв транспортних засобів на перехресті, що виражається в дотриманні правил дорожнього руху. Іншими словами, відносини опосередкованої владності виникають, коли суб'єкти, що не мають владних повноважень один щодо одного, взаємно дотримуються адміністративно-правових норм[100].

Учення про існування публічно-правових відносин між фізичними особами формувалося під одночасним впливом римського права, усталеної практики діяльності адміністративних судів Німеччини, а також прикладного застосування адміністративно-правових норм.

До його формування причетні А. І. Єлістратов, Ю. Л. Панейко, М. П. Карадже-Іскров, Г. І. Петров, І. М. Пахомов, В. Б. Авер'янов та ін. Зокрема, І. М. Пахомов зазначав, що предметом регулювання адміністративного права є суспільні відносини, які формуються між людьми, а з того, що методом адміністративно-правового регулювання є метод влади і підпорядкування, не варто робити висновку про неможливість виникнення адміністративно-правових відносин на началах рівності сторін, тому адміністративно-правові відносини можуть будуватися не лише на владі й підпорядкуванні, а й на началах рівності[101].

Відносини адміністративної процедури. Детермінацію відносин адміністративної процедури в позитивному праві здійснено Законом України від 17.02.2022 "Про адміністративну процедуру".

А втім, необхідно нагадати, що у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998) міститься положення, за яким поліпшення нормативного регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян від пору-

---

[100] Колпаков В. К. Навчальна дисципліна "Адміністративне право" : поняття і проблеми. *Питання адміністративного права.* Харків : Право, 2017. Кн. 1. С. 257–270; Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України.* 2018. № 2. С. 26–38.

[101] Пахомов І. М. Радянське адміністративне право : підручник. Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. С. 24.

шень з боку носіїв владних повноважень доцільно здійснити шляхом ухвалення окремого Адміністративно-процедурного кодексу.

Трохи пізніше В. Б. Авер'янов зазначав, що процедурна частина адміністративного права залишається найбільш суперечливим сегментом його доктрини та предметом полеміки науковців. Унаслідок такої ситуації констатується сповільненість законотворчого процесу щодо ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу. З огляду на це саме та частина адміністративного законодавства, що потребує першочергової систематизації, залишається сукупністю розрізнених нормативно-правових актів, значною мірою підзаконних.

Отже, теоретичне осмислення процедурних відносин в адміністративному праві характеризується еволюційним розвитком і позитивними теоретико-методологічними здобутками, що сформувало підґрунтя Закону "Про адміністративну процедуру".

Сферою його регулювання законодавець визначив відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й розв'язання адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права й закону, а також зобов'язання держави забезпечувати та захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина шляхом ухвалення та виконання адміністративних актів.

Об'єкт цих відносин – сфера реалізації особою її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, зокрема і щодо отримання адміністративної послуги. Предмет – зміст адміністративної справи, провадження за якою здійснюється компетентним органом. Їхній суб'єктний склад утворюють органи виконавчої влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; інші суб'єкти, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації; фізичні особи; юридичні особи.

Отже, законодавство гарантує громадянам пряму участь в ухваленні рішень, що мають безпосередній вплив на їхні права, інтереси або обов'язки. Воно забезпечує право висловити свою позицію, обґрунтувати свою думку та бути вислуханим до ухвалення відповідного рішення. Це не лише сприяє прозорості та відкритості процесів прийняття рішень, але й зміцнює довіру громадян до державних інституцій.

Особливе значення такий підхід має в умовах частих конфліктів і непорозумінь, що виникають під час взаємодії громадян із владними органами. Можливість відкритого діалогу дає змогу уникати необґрунтованих звинувачень, пом'якшувати соціальну напругу та сприяти пошуку компромісів.

Крім того, така практика стимулює органи влади до відповідальнішого підходу в ухваленні рішень, адже вони змушені враховувати різні думки та прозоро обґрунтовувати свої дії. У підсумку громадяни відчувають, що їхні інтереси реально враховуються, що, зі свого боку, сприяє формуванню

активнішої громадянської позиції та зміцненню демократичних цінностей у суспільстві[102].

Підсумовуючи розгляд предмета адміністративного права, зауважимо, що формування адміністративно-правових конструкцій на засадах Концепції адміністративної реформи в Україні і проєкту Концепції реформи адміністративного права, а також теоретико-методологічних здобутків сучасних представників адміністративно-правової науки, привели до визнання у структурі предмета адміністративного права відносин публічного управління, оскарження, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Характерною ознакою усіх згаданих видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічного адміністрування постають у них владною стороною, що реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Владність у такому вимірі розуміють як наявність урегульованого законодавством права на ухвалення владного (обов'язкового) рішення у разі виникнення відповідного юридичного факту.

3.1.3. Системність предмета адміністративного права

Сукупність відносин стає предметом юридичної галузі лише у разі, коли вона (сукупність) являє собою систему. Саме тому ключовим аспектом у визначенні предмета адміністративного права є обґрунтування того, що сукупність притаманних йому відносин формує цілісну систему. Адже системна організація структурних компонентів предмета (адміністративно-правових відносин) допомагає глибше зрозуміти його внутрішню логіку, роль і місце в забезпеченні ефективного функціонування адміністративно-правових механізмів.

Центральним питанням дослідження сукупності адміністративно-правових відносин з огляду на їхню системність стало з'ясування наявності або відсутності в цієї сукупності інтегративних якостей (властивостей).

Інтегративні властивості системи – *це характеристики, що виникають завдяки взаємодії її складників, але не притаманні жодному окремому компоненту.* Вони є ознакою цілісності (єдиного цілого) відповідної сукупності, а також забезпечують її виникнення та функціонування як системи. Інтегративність – головна ознака належності сукупності до класу систем.

Інтегративні властивості:

- забезпечують спроможність системи діяти як єдина структура, у якій окремі елементи підпорядковуються загальним цілям;
- з появою інтегративних властивостей у сукупності виникають нові функції та характеристики, що не були притаманні окремим елементам;

---

[102] Колпаков В. К. Публічна адміністрація у відносинах адміністративної процедури. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири* : зб. наук. пр. Харків, 2022. С. 294–303.

• завдяки інтегративним властивостям система може використовувати ресурси ефективніше, ніж це могли б зробити її елементи окремо;

• інтегративні властивості є основою для аналізу складних систем. Вони допомагають зрозуміти, як поведінка системи залежить не лише від окремих елементів, а і від їхньої взаємодії;

• завдяки інтегративним властивостям система здатна адаптуватися до змін середовища, залишаючись стабільною;

• інтегративні властивості дають змогу будувати моделі "поведінки" системи, прогнозувати наслідки змін і розробляти механізми адміністрування.

У сфері адміністративного права інтегративні властивості виявляються у взаємодії різних органів державної влади, норм права та процедур, спрямованих на забезпечення ефективного адміністрування, правопорядку й реалізації прав громадян. Його принципова важливість обумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням і фактично ставила під сумнів їхню єдність, а отже, існування предмета в новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила, що ця сукупність є системою і має всі підстави представлятися предметом галузі права.

Із цього приводу необхідно зауважити, що в радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Інтегративний характер взаємодії його складників дослідники доводили на підставі таких ознак:

• усі відносини предмета є однотипними відносинами;

• усі відносини предмета – це відносини влади і підпорядкування;

• усі відносини предмета виникають унаслідок здійснення державного управління строго визначеними структурами – органами державного управління.

Жодна з наведених інтегративних ознак не відшукується у сукупності структурних складників предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ніяк не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають унаслідок здійснення державного управління (й управління взагалі).

Сукупність відносин, які в оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а отже, і в предмет галузі, інші чинники. Це, зокрема, категорії: "публічна адміністрація", "публічне адміністрування", "відносини адміністративних зобов'язань".

Важливим системоутворювальним компонентом сучасного вітчизняного адміністративного права приблизно із 2000 р. визнають **публічну адміністрацію**, під якою з перебігом часу починають розуміти систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів і вчинення інших дій у публічних інтересах.

В офіційних документах цей термін, мабуть, уперше зустрічається в "Рекомендаціях парламентських слухань "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування" (2005).

Нині категорія "публічна адміністрація" вже фактично займає місце, яке в радянському адміністративному праві належало категорії "державне управління". Цей факт свідчить, що наукове осмислення й подальше розроблення теорії публічної адміністрації постає: а) одним із головних напрямків доктринального оновлення адміністративного права України; б) важливим підґрунтям його трансформації в сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Цей рух не є простою зміною термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління, як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на ще наявних останніх спробах пристосувати радянське вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, а права людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності.

Публічну адміністрацію в адміністративному праві європейських країн у більшості випадків визначають як сукупність органів й установ, що реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів і вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи.

Необхідно також підкреслити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права. Воно трапляється в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи, наприклад, у працях Ю. Л. Панейка, який у роботі "Теоретичні основи самоврядування" (1963) зазначав: основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації.

Публічна адміністрація, як правова категорія, має два виміри: *функціональний* та *організаційно-структурний*.

За функціонального підходу – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом у вітчизняному праві визнано інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Отже, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, що мають таку функцію. Зазначена діяльність отримала назву *публічне адміністрування*.

За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, що утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

В українському праві публічною владою визнають:

- владу народу, як безпосереднє народовладдя;
- державну владу – законодавчу, виконавчу, судову;
- місцеве самоврядування.

З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють:

- Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що втілюється у виборчих процесах;

• усі органи й установи, що реалізують державну владу (напр. органи виконавчої влади, суди та ін.);

• усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування (напр., виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо).

Отже, **публічна адміністрація** – *це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їхньої реалізації в публічних інтересах.*

Важливим системоутворювальним чинником відносин, що регулюються адміністративним правом, є **публічне адміністрування** – *діяльність суб'єкта публічної адміністрації з виконання владних повноважень публічного змісту.* Воно відбувається шляхом використання засобів публічного управління, оскарження, надання адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, забезпечення відносин опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Публічне адміністрування здійснюється за низкою принципів. Його принципами є закономірності, які:

• пізнані наукою;

• визнані позитивними й обов'язковими орієнтирами еволюційного розвитку суспільних відносин;

• охарактеризовані, зафіксовані, закріплені у відповідних поняттях і термінах;

• послідовно впроваджуються у практику функціонування органів публічної адміністрації.

Вони поділяються на *загальні* принципи публічного адміністрування, тобто притаманні всім видам цієї діяльності, та *спеціальні* принципи публічного адміністрування. Загальними є принципи верховенства права, законності, легітимних очікувань пріоритету прав людини, гласності, урахування громадської думки тощо. Спеціальні принципи притаманні конкретним видам адміністрування: публічному управлінню, оскарженню, наданню адміністративних послуг, адміністративній відповідальності, забезпеченню відносин адміністративних зобов'язань, опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Дотримання принципів публічного адміністрування забезпечується регламентацією та застосуванням відповідних методів і форм. Під **методами** розуміють різні прийоми, засоби, способи діяльності публічної адміністрації. Найзагальнішими є методи переконання, заохочення, примусу. Під **формами** розуміють зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності відповідного суб'єкта.

Форми класифікують на підставі двох критеріїв. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм їх поділяють на *правові* форми та *неправові* форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних й індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих

дій. До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо.

Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на:

- ухвалення нормативних актів,
- ухвалення ненормативних актів,
- укладання адміністративних договорів,
- учинення реєстраційних та інших юридично значущих дій,
- здійснення організаційних дій,
- виконання матеріально-технічних операцій.

Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як компонент методології й доктрини адміністративного права, а також використовувати її поняття як базове у формуванні системи та структури адміністративно-правових відносин, і предмета цієї юридичної галузі.

Правова природа **відносин адміністративних зобов'язань** демонструє їхній багатогранний і системоутворювальний характер, що відображається через такі **ключові** аспекти, як: *поліструктурність*, *всеосяжність*, *похідність від стандартів ЄС*, *інтегративний зв'язок із принципом захисту законних очікувань (довіри)*.

Поліструктурність означає, що ці відносини є багатокомпонентними, охоплюючи різноманітні елементи правової взаємодії, що дає їм змогу інтегруватися в різні сфери адміністративного права. Вони не обмежуються лише регулюванням окремих правовідносин, а охоплюють ширший контекст правового впливу.

Всеосяжність передбачає, що адміністративні зобов'язання пронизують усі інші відносини, які утворюють предмет галузі адміністративного права. Це свідчить про їхнє системоутворювальне значення та ключову роль у функціонуванні правової системи.

Похідність від стандартів ЄС – ці зобов'язання формуються з урахуванням норм і принципів, закладених у європейському праві. Така адаптація є свідченням інтеграційних процесів, що спрямовані на забезпечення гармонізації національного адміністративного права з європейським правовим простором.

Інтегративний зв'язок із принципом захисту законних очікувань (довіри) передбачає, що адміністративні зобов'язання тісно пов'язані з основоположним принципом правової системи, завдання якого – забезпечення стабільності правового регулювання, прогнозованості державних дій і захисту інтересів громадян та юридичних осіб. Ця взаємодія підкреслює їхню роль як гаранта правової впевненості.

Отже, адміністративні зобов'язання стали не лише важливим фактором у розвитку адміністративного права, а й почали виконувати роль системоутворювального елементу, що забезпечує цілісність, узгодженість і динамічність адміністративно-правових відносин. Їхній вплив на еволюцію галузі вказує на те, що адміністративні зобов'язання слугують не лише інструментом регулювання, а й фундаментом для модернізації й удосконалення адміністративного права.

3.2. Методологія адміністративного права

3.2.1. Основи методології адміністративного права

Методологія – це вчення про організацію теоретичної та практичної діяльності людини, що зосереджує систему методів, підходів, способів отримання нових знань у відповідній сфері дослідницьких інтересів.

У юриспруденції під **методологією** розуміють *систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання під час вивчення державно-правових явищ*[103]. З огляду на зазначене виокремлення галузевих методологій є об'єктивно зумовленим розвитком правової науки та диференціацією її предмета дослідження. Галузеві методології дають змогу уточнювати загальні закономірності правового пізнання дійсності, відповідно до специфіки конкретної галузі права, її функцій, предмета та методу правового регулювання.

Методологія адміністративного права – окремий напрям дослідження в межах загальної правової методології. Вона є частиною системної сукупності методологій галузевих правових наук, відображає їхні основні риси, а також має власні особливості, зумовлені специфікою предмета та завдань адміністративного права. Крім того, методологія адміністративного права використовує як загальні, так і спеціальні методи правового аналізу.

Отже, **методологія адміністративного права** – *це сукупність наукових підходів, принципів, методів і засобів дослідження адміністративно-правових феноменів, що дає змогу поглиблено аналізувати адміністративні правовідносини й осмислювати їх із позицій еволюційних зрушень у суспільному розвитку, переходу від жорстких імперативів до більш гнучких методів і форм адміністрування, розширення застосування принципів відкритості, децентралізації та верховенства права.*

Методологія адміністративного права передбачає застосування як загальнонаукових, так і спеціальних юридичних методів дослідження. Систему *загальнонаукових* методів утворюють:

- діалектичний метод – вивчення адміністративно-правових явищ у їхньому розвитку, взаємозв'язку та суперечностях;
- системний метод – аналіз адміністративного права як системи норм, інститутів, правових відносин;
- формально-логічний метод – використання логічних операцій для аналізу адміністративно-правових норм та понять;
- функціональний метод – дослідження адміністративного права через його функції (регулятивну, охоронну, контрольну);
- соціологічний метод – аналіз правозастосування через опитування, інтерв'ю, аналіз статистичних даних.

---

[103] Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. Київ : "Укр. енцикл.", 2001, Т. 3. С. 618.

Систему *спеціальних* методів утворюють:

• формально-юридичний метод – дослідження норм адміністративного права через їхню структуру, логіку побудови та способи тлумачення;

• порівняльно-правовий метод – аналіз адміністративно-правових систем різних держав;

• історико-правовий метод – дослідження розвитку адміністративного права в історичному аспекті;

• метод правового моделювання – створення гіпотетичних конструкцій для прогнозування змін в адміністративному праві;

• структурно-функціональний метод – оцінка адміністративно-правових явищ з погляду їхньої ролі в механізмі адміністрування.

Наведені методи та їхні модифікації застосовують для розв'язання конкретних дослідницьких завдань у межах відповідного методологічного підходу, який визначається дослідницькими цілями.

Методологічні підходи в адміністративному праві – це системні засади, що визначають напрями, принципи та способи дослідження адміністративно-правових явищ. Вони формують основу для вибору конкретних методів аналізу, допомагають виявити закономірності розвитку адміністративного права та розробити ефективні механізми його застосування.

Серед *основних підходів* у методології адміністративного права можна виокремити:

• нормативно-правовий підхід – дослідження адміністративного права через систему правових норм;

• інституційний – аналіз адміністративно-правових інститутів (напр., адміністративної відповідальності, державної служби);

• процесуальний – дослідження адміністративних процедур і процесів;

• суб'єктний – аналіз правового статусу суб'єктів адміністративного права (державних органів, посадових осіб, громадян);

• правозастосовний – дослідження правозастосовної практики у сфері адміністративного права;

• компаративний (порівняльно-правовий) – дає змогу зіставляти національні адміністративно-правові системи різних країн з метою виявлення спільних тенденцій і розроблення оптимальних рішень для правової системи;

• доктринальний – передбачає дослідження адміністративного права через призму наукових концепцій, правових доктрин та ідей;

• регулятивний підхід – вивчає механізми адміністративно-правового регулювання, охоплюючи засоби державного примусу, дозволи, заохочення й адміністративні процедури.

Наприклад, під час дослідження адміністративної відповідальності можна застосовувати нормативно-правовий підхід, тобто вивчати цей інститут як систему норм; можна застосовувати суб'єктний підхід, тобто досліджувати цей інститут, як систему суб'єктів відповідальності і правозастосування;

можна застосовувати компаративний (порівняльно-правовий) підхід, тобто вивчати цей інститут, порівнюючи з аналогічними інститутами Німеччини, Польщі тощо.

Застосування методологічних підходів в адміністративному праві сприяє:

- формуванню цілісного уявлення про адміністративно-правові явища та їхнє місце у правовій системі;
- удосконаленню законодавства шляхом аналізу ефективності адміністративно-правових норм;
- оцінюванню правозастосовної практики та виробленню рекомендацій для органів влади;
- гармонізації адміністративного права в контексті міжнародних правових стандартів;
- виявленню перспектив розвитку адміністративного права в умовах цифровізації, децентралізації та інших новел у державотворенні.

Як категорія адміністративного права, методологія адміністративного права перебуває в певних логічних зв'язках і співвідношеннях з такими категоріями, як метод адміністративного права, метод адміністративно-правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правова доктрина.

Найширшою у їхній сукупності є методологія адміністративного права, адже вона уособлює систему наукових підходів, принципів, методів і засобів, що використовуються для дослідження адміністративного права. Методологія адміністративного права визначає, яким чином необхідно вивчати адміністративно-правові явища, які методи потрібно використовувати для аналізу адміністративного права та його регулятивних механізмів.

Вона охоплює та визначає методи адміністративного права і методи адміністративно-правового регулювання; впливає на адміністративно-правову доктрину, оскільки формується в межах правової науки; визначає підходи до дослідження механізму адміністративно-правового регулювання.

Метод адміністративного права та метод адміністративно-правового регулювання поняття суміжні, але не тотожні. Метод адміністративного права – це спосіб правового впливу адміністративного права на суспільні відносини. Він може бути: а) *імперативним* (владно-розпорядчим) – характерним для органів публічного управління; б) *диспозитивним* (гнучким, дозвільним) – виявляється у сфері адміністративних послуг.

Метод адміністративно-правового регулювання є вужчим поняттям. Він уособлює сукупність засобів і прийомів реалізації адміністративно-правових норм у конкретних правовідносинах (напр., дозволи, заборони, імперативні приписи, заохочення тощо).

Отже, метод адміністративного права – ширше поняття, а метод адміністративно-правового регулювання конкретизує його в межах правозастосування.

Механізм адміністративно-правового регулювання – *це комплекс правових засобів, методів і процедур, за допомогою яких здійснюється*

адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. Щодо структури цього механізму існують різні бачення, але зазвичай вона охоплює:

- адміністративно-правові норми (правила поведінки);
- методи адміністративного права (імперативний, диспозитивний);
- правозастосовну діяльність (діяльність органів влади, судів, контрольних органів);
- адміністративні акти (індивідуальні рішення, постанови, дозволи);
- заходи адміністративного примусу (штраф, попередження, позбавлення права).

Зважаючи на це, можемо стверджувати, що методи адміністративного права та методи адміністративно-правового регулювання є складниками механізму адміністративно-правового регулювання. Механізм адміністративно-правового регулювання визначає, як саме ці методи застосовують на практиці.

Адміністративно-правова доктрина – *це система теоретичних поглядів і наукових концепцій, що пояснюють принципи, функції та розвиток адміністративного права.* Вона охоплює наукові підходи до адміністрування у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративного судочинства, прав людини тощо.

Доктрина формується в межах методології адміністративного права, що визначає підходи до аналізу адміністративно-правових явищ. Вона впливає на методи адміністративного права, оскільки обґрунтовує їхню ефективність і необхідність застосування. Визначає загальні засади механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки розробляє концептуальні основи його функціонування.

Отже, у центрі методології адміністративного права зосереджені засоби та прийоми наукового пізнання цієї галузі, що знаходять своє відображення в методі адміністративного права, методі адміністративно-правового регулювання, механізмі адміністративно-правового регулювання й адміністративно-правовій доктрині.

3.2.2. Метод права і метод регулювання

Поряд із предметом важлива роль в ідентифікації адміністративного права як самостійної юридичної галузі належить і його методу. У загальнофілософському розумінні метод – це сукупність раціональних дій, які необхідно зробити, щоб розв'язати певне завдання або досягти певної мети.

В адаптації до сфери адміністративного права, **метод** – *це цілісна система засобів і прийомів нормативного впливу на статуси та комунікації учасників правовідносин, завдяки якому вони набувають ознак владних і підвладних суб'єктів.*

У контексті предмета адміністративного права термін *метод* використовують у двох понятійних конструкціях:

- метод адміністративного права,
- метод адміністративно-правового регулювання.

Дослідження останніх років розмежовують ці поняття між собою як *загальне* і *конкретне*. Під **методом адміністративного права** розуміють *засоби і прийоми, що характеризують регулювальний правовий вплив загалом*. Вони відрізняють упорядкування суспільних відносин із допомогою адміністративного права від упорядкування іншими засобами (економічними, політичними, виховними тощо).

Під **методом адміністративно-правового регулювання** – *засоби і прийоми, що характеризують регулювальний правовий вплив, за яким адміністративно правові відносини структуруються на відносини публічного управління, оскарження, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, відносини опосередкованої владності й адміністративної процедури.*

Зазначений поділ має переважно теоретичне значення. Його врахування в дослідницькій сфері формує раціональну картину методології адміністративного права на верхніх межах абстрагування та сприяє побудові цілісної концепції регулювання суспільних відносин, що охоплює як фундаментальні принципи, так і прикладні аспекти управлінської діяльності.

Базовий елемент цих конструкцій – категорія "метод". Її коректне розуміння в подальшому використанні потребує роз'яснень його системності, структури, інтегративних властивостей, нормативності впливу та владності.

Метод як система. Системність – головна характеристика й ознака методу в будь-якому його вимірі (як методу права, так і методу адміністративно-правового регулювання). Це означає, що:

- метод являє собою сукупність компонентів, які взаємодіють задля досягнення певної мети;
- у межах системи компоненти взаємозалежні. Зміни в одному з них неминуче впливають на властивості інших, забезпечуючи узгодженість і гармонійність системи;
- взаємозалежність складників забезпечує цілісне сприйняття методу – сприйняття як єдиного цілого, а не просто механічної суми окремих частин;
- складники методу поділяються на дві основні категорії – засоби та прийоми, кожна з яких виконує свою специфічну роль у регулятивному впливі.

Отже, системність методу є основою його ефективності та структурної єдності.

Структура методу: засоби і прийоми. Характеризуючи метод, увагу зазвичай акцентуються на засобах і прийомах. **Засоби** – *це ресурси, матеріальні чи нематеріальні інструменти, що застосовуються у процесі виконання завдань для досягнення поставленої мети.* До засобів належать: норми, акти, юридична техніка, санкції, презумпції, фікції, принципи, договори, юридичні факти, обов'язки, заборони, пільги, заходи примусу, заохочення, обмеження, стимулювання тощо.

Прийоми – *це алгоритми, тактики, методики щодо застосування засобів.* Від їхньої кореляції з конкретними засобами залежить ефективність використання останніх. До прийомів належать: застосування заборон, приписів, дозволів, аналогій права (верховенство права у формі використання принци-

пів права за відсутності норм), аналогій закону (верховенство закону у форм застосування норми суміжної правової галузі), інтерпретація актів тощо.

Отже, засоби – це конструкти, що використовуються задля досягнення мети, прийоми – правилами їхнього використання. Засоби і прийоми доповнюють одне одного, створюючи основу ефективного правового регулювання

Інтегративна властивість системи: вплив на суспільні відносини. Взаємодія засобів і прийомів усередині методу як системи перебуває у форматі інтеграції. У підсумку виникає інтегративна властивість системи – "вплив на суспільні відносини". Підкреслимо, що зазначений вплив не є наслідком ізольованої дії окремих компонентів, а виникає як синергетичний феномен, сформований їхньою взаємодією. Тобто, на відносини впливають не відокремлені один від одного засоби та прийоми, а згенерований їхньою інтеграцією феномен – "вплив на суспільні відносини".

Специфіка впливу визначається насамперед його метою, а також структурою, яка з метою корелюється. Виявляється специфічність у відсотковому співвідношенні компонентів його структури (засобів і прийомів). Іншими словами, для формування відносин для різних сегментів адміністративно-правового простору використовують різні за структурою і змістовністю варіанти впливу.

Вплив – квінтесенція методу адміністративно-правового регулювання. Усі властивості, характеристики й ознаки методу перебувають у зв'язку із впливом на суспільні відносини

Основною характеристикою впливу є його **нормативність** – *генетична властивість адміністративно-правового впливу*. Він формується, функціонує та припиняє свою дію лише в контурі норм адміністративного права. Саме позитивні норми галузі об'єктивують адміністративно-правовий вплив і відіграють домінантну роль у формуванні адміністративно-правових відносин.

Владність і підвладність сторін у правовідносинах. З допомогою впливу, що концентрується у нормах, встановлюється *юридично владне і юридично підвладне становище суб'єктів (сторін) в адміністративних правовідносинах*. Ознаки такого становища містяться у їхніх *статусах* та в *комунікативних зв'язках*. Відносини з таким ефектом впливу отримали назву **адміністративно-правових відносин**, або владовідносин чи відносин влади і підпорядкування.

Ця теза потребує деяких уточнень. По-перше, у юридичному розумінні зміст формули "влада – підпорядкування" означає, що одна сторона управлінських відносин юридично владна, а інша (інші) – юридично підвладна.

Отже, владовідносини не передбачають (і не відкидають) організаційної підпорядкованості між суб'єктами. Вони можуть бути абсолютно незалежними один від одного. Однак рішення одного з них є обов'язковими для виконання другим, тобто всі питання, що виникають між ними, розв'язуються на засадах одностороннього волевиявлення суб'єкта, воля якого є похідною від волі держави.

Прикладом таких правовідносин можуть бути відносини між податковими службами та будь-якими іншими суб'єктами адміністративного права, що мають сплачувати податки.

Зазначене є підставою для визначення цього методу. **Метод адміністративного права** (включно з методом адміністративно-правового регулювання) – *це системна сукупність засобів і прийомів впливу, притаманних адміністративно-правовим нормам, дія яких встановлює юридичне владне і юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах.*

Аналіз засобів і прийомів впливу, які містить адміністративно-правовий метод регулювання, вказує на те, що їхній зміст сформовано із трьох компонентів: приписів, заборон, дозволів.

У цій сукупності домінантну роль визнано за приписами. Зміст приписів полягає у покладанні прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії за умов, передбачених нормою.

Наприклад, Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р. "Про введення воєнного стану в Україні" містить припис Кабінету Міністрів України невідкладно ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні.

Заборони – це фактично також приписи, але іншого характеру. З їхньою допомогою покладаються *юридичні обов'язки не чинити тих чи інших дій за умов, передбачених правовою нормою.*

Наприклад, Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII "Про правовий режим воєнного стану" забороняє в умовах воєнного стану скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства, а також створення надзвичайних й особливих судів.

Дозволи – це юридичний дозвіл чинити за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їхнього вчинення за своїм бажанням.

Наприклад, Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII "Про запобігання корупції" дозволяє для виявлення й усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи залучати незалежних експертів, зокрема для проведення аудиту.

Приписи, заборони й дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки у сфері адміністративного права, а й в інших галузевих утвореннях. Їхня присутність у різних юридичних галузях розрізняється лише рівнем або питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому.

Відповідна конфігурація приписів, заборон і дозволів, наприклад, може сформувати вплив, за яким становище сторін у правовідношенні буде характеризуватися рівністю. Такий вплив здійснює цивільно-правовий метод, а відносини, які у такому випадку формуються, будуть цивільно-правовими.

Повертаючись до розгляду адміністративно-правового методу, звернемо увагу на те, що норми адміністративного права здійснюють регулювальний вплив не тільки за домінуванням приписів. Нерідко вони використовують заборони й дозволи. Унаслідок застосування дозвільних засобів виникають відносини з елементами рівності сторін (згадаймо відносини опосередкованої владності, укладання адміністративного договору в частині узгодження умов, термінів, обміну інформацією тощо).

Зазначене дає змогу визначити *риси* методу адміністративного права та його *функції.*

Характерними **рисами** методу адміністративного права як інструмента регулювання суспільних відносин є те, що:

• домінантна роль у змісті регулювального впливу належить засобам розпорядчого типу, тобто приписам. Своє пряме вираження вони знаходять у тому, що одній стороні регульованих відносин надано повноваження формулювати приписи іншим суб'єктам. Адресати приписів зобов'язані їх виконувати;

• адміністративно-правове регулювання передбачає односторонність волевиявлення одного з учасників відносин. Це волевиявлення юридично владне і домінує над волевиявленнями іншої сторони;

• владність й односторонність адміністративно-правового регулювання не відкидають використання дозвільних засобів, передбачених адміністративно-правовими нормами.

Основними **функціями** метода адміністративного права як інструмента регулювання суспільних відносин є:

• встановлення певного порядку дій у формі припису відповідному суб'єкту діяти, як того вимагає адміністративно-правова норма;

• заборона певних дій під загрозою застосування відповідних юридичних засобів впливу (напр., дисциплінарної або адміністративної відповідальності);

• надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Найчастіше зазначений метод розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, причому останні не мають права уникати такого вибору. Це "жорсткий" варіант дозволу, що дає можливість виявити самостійність у розв'язанні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення), чи звільнення її від відповідальності;

• надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов. Зазвичай таке відбувається під час реалізації суб'єктивних прав. Наприклад, громадянин сам вирішує, чи варто оскаржити дії посадової особи, які він оцінює як протиправні. Це м'якший варіант дозволу. У зв'язку із цим варто підкреслити, що фактично дозвільні варіанти керуючого впливу мають усі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій.

3.2.3. Механізм адміністративно-правового регулювання

Близьким до методів адміністративного права й адміністративно-правового регулювання є поняття *механізм адміністративно-правового регулювання.* Його зазвичай розуміють як узагальнену сукупність соціально-правових феноменів, що впливають на ефект регулювання. Використання терміна механізм підкреслює, що всі його компоненти ретельно систематизовані (упорядковані та взаємопов'язані) для досягнення оптимального результату.

З огляду на зазначене, структурними складниками (компонентами) адміністративно-правового механізму пропонуємо визнавати:

- суб'єктів адміністративного права;
- їхню юридичну діяльність;
- об'єктів регулювального впливу;
- методи адміністративного права й адміністративно-правового регулювання;
- методологію як учення про організацію адміністративно-правової реальності;
- онтологію адміністративного права (адміністративне право як вид суспільної практики);
- епістемологію (гносеологію) адміністративного права (адміністративне право як наукове знання);
- доктрину адміністративного права;
- правосвідомість;
- правову культуру;
- тлумачення й інтерпретації правових явищ;
- правові очікування тощо.

Еманація зазначених компонентів до механізму адміністративно-правового регулювання зумовлена чотирма ключовими детермінантами: *інструментальною, функціональною, інституціональною та процедурною*. Кожна із цих детермінант відіграє визначальну роль у забезпеченні ефективності механізму.

Інструментальність формування механізму характеризується залученням у його профіль усіх можливих компонентів структури. Вона забезпечує цілісність і функціональну завершеність системи, допомагаючи узгоджено використовувати правові, організаційні та процедурні інструменти для досягнення поставлених цілей. Окрім цього, інструментальність сприяє адаптивності механізму до змінних умов, даючи змогу ефективно реагувати на нові виклики та забезпечувати стабільність адміністративно-правового регулювання.

Функціональність формування механізму характеризується здатністю забезпечувати виконання основних завдань адміністративно-правового регулювання через чіткий розподіл ролей і відповідальності між його компонентами. Вона визначає, як саме механізм реалізує свої функції, включно з організацією процесів, ухваленням рішень та контролем за їхнім виконанням. Окрім того, функціональність допомагає забезпечити гнучкість у взаємодії різних елементів механізму, сприяючи його ефективності, злагодженості та відповідності реальним суспільним потребам і викликам.

Інституціональність формування механізму характеризується наявністю чітко визначених суб'єктів і структур, відповідальних за реалізацію адміністративно-правового регулювання, а також їхньою взаємодією в межах встановленої правової системи. Вона забезпечує формалізацію механізму через створення організаційно-правових рамок, що регулюють діяльність як окремих інститутів, так і системи загалом. Крім того, інституціональність гарантує стабільність механізму, його здатність до відтворення й адаптації через узгоджене функціонування публічних органів, установ, процедурних норм та інших складників, що забезпечують ефективне досягнення цілей регулювання.

Процедурність формування механізму характеризується впровадженням чітких алгоритмів і послідовностей дій, що регламентують процес реалізації адміністративно-правового регулювання. Крім того, процедурність гарантує прозорість й об'єктивність в ухваленні рішень, мінімізує ризики суб'єктивного впливу або зловживань, а також сприяє належному контролю та моніторингу за виконанням завдань механізму.

Важливою властивістю процедурності є стадійність. Причина конструювання (детермінації) стадій – тривалість функціонування механізму адміністративно-правового регулювання в часі. Стадійність забезпечує упорядкованість, передбачуваність й ефективність реалізації норм і правил, спрямованих на досягнення цілей регулювання. У межах стадій формується юридична конструкція механізму.

Відповідно до цілей адміністративно-правового регулювання прийнятним є виділення чотирьох стадій:

1. Стадія формування та загальної дії адміністративно-правових норм: на цій стадії норми, що набули чинності, встановлюють правовий режим, у межах якого здійснюватиметься конкретна взаємодія суб'єктів майбутніх правовідносин.

2. Стадія виникнення прав й обов'язків (стадія виникнення правовідносин): на цій стадії, на основі юридичних *фактів* і встановленого *правового режиму*, у конкретних суб'єктів виникають юридичні права й обов'язки, що індивідуалізують правила їхньої поведінки.

3. Стадія реалізації прав й обов'язків: на цій стадії суб'єктивні права й обов'язки учасників правовідносин визначені юридичними нормами, що реалізуються у фактичній поведінці суб'єктів, утілюючи правові приписи в життя.

4. Четверта стадія – факультативна: настає у випадках фіксації юридичних фактів невиконання суб'єктом покладених на нього обов'язків, включно з учиненням правопорушень.

Таке структурування дає змогу комплексно охопити динаміку функціонування адміністративно-правового механізму.

Отже, суть механізму адміністративно-правового регулювання полягає у формуванні адміністративно-правового простору відповідно до соціальних потреб шляхом:

- забезпечення його правовими компонентами, що встановлюють доцільні правовідносини;
- визначення процедур і механізмів реалізації прав й обов'язків суб'єктів правовідносин, що сприяють ефективному досягненню поставлених цілей;
- створення умов для контролю та моніторингу виконання адміністративно-правових норм, що дає змогу своєчасно реагувати на порушення й оптимізувати регуляторний вплив;
- упорядкування взаємодії суб'єктів, забезпечення передбачуваності, прозорості та стабільності адміністративно-правових процесів;
- упровадження механізмів відповідальності за порушення встановлених правил, що підтримує баланс інтересів і забезпечує юридичну дисципліну.

3.3. Доктрина адміністративного права

Доктрина адміністративного права є однією з галузевих доктрин української юриспруденції. Крім галузевих (цивільного, трудового, кримінального, пенітенціарного та ін.), детермінуються функціональні доктрини (відповідальності, протидії корупції, захисту прав людини, державної служби тощо), а також загальнодержавні, регіональні, територіальні, частково правові, універсальні, комплексні, організаційно оформлених структур, опосередковані офіційними документами, викладені в наукових матеріалах тощо. **Наприклад**, доктрина збалансованого розвитку "Україна 2030", розвитку Національного авіаційного університету, Національної гвардії України, Військової служби правопорядку, доктрина місцевого самоврядування Юрія Панейка, юридичної особи, позитивних зобов'язань, доктрина норм прямої дії Конституції України та ін.

Усі згадані доктрини поєднуються поняттям *локальні правові доктрини*. Вони похідні, по-перше, від феномена "загальна правова доктрина" (або генеральна, або просто "правова доктрина"), по-друге, від характеристик відповідної галузі або функції права чи законодавства.

Загальна доктрина й локальні доктрини є спорідненими феноменами. Зв'язки між ними мають взаємозалежний, інтегративний характер. Виявляються ці властивості у такий спосіб: існування і динаміка локальних доктрин забезпечується мотивами, аргументами, обґрунтуваннями, що формулюються загальною правовою доктриною. На їхній підставі вони пропонують оновлення галузевих, функціональних та інших локальних парадигм. Загальна правова доктрина акумулює такі здобутки й, абстрагуючись від галузевої чи функціональної конкретики, оновлює знання загальнотеоретичного рівня.

Схожий зв'язок існує й між правознавством і філософією: остання забезпечує юристів методологічним інструментарієм і філософськими інтуїціями, отримуючи навзаєм юридичний матеріал для осмислення.

Сучасна наука оснащена великим масивом дефініцій щодо поняття *правова доктрина*. Її визначають правом юристів; загальною думкою докторів, учителів, професорів, науковців; сукупністю наукових знань, що можуть бути розвинені у правову теорію; науковими напрацюваннями, які мають потенціал впливати на розв'язання юридичних справ; знаннями теорії права, що відображені в законодавстві та використовуються на практиці; відображенням правової дійсності; уявленнями про зміст права.

У третьому томі Великої української юридичної енциклопедії правова доктрина представлена як зумовлена характером правової культури суспільства цілісна і логічно узгоджена сукупність визнаних юридичною спільнотою ідей і наукових поглядів на право, що є основою професійної правосвідомості

та концептуальним підґрунтям нормотворчої, правозастосовної, правотлумачної діяльності[104].

Положення сформульовані загальною правовою доктриною і в межах філософії та теорії права мають методологічне значення для галузевих юридичних дисциплін. Вони "тестують" змістовність акумульованих ними знань, їхню системну цілісність, логічність висновків, теоретичних моделей і гіпотез, обумовлюють методологічну рефлексію, визначають актуальність потенційних досліджень.

Справедливість зазначеного для адміністративно-правового простору доводиться порівнянням згаданих дефініцій щодо загальної правової доктрини з галузевими адміністративно-правовими визначеннями.

У фундаментальному п'ятитомному виданні "Правова доктрина України", **наприклад**, доктрина адміністративного права визначається як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права його підгалузей та інститутів[105].

Отже, доктрина адміністративного права, як компонент сукупності локальних доктрин, генерує логіко-теоретичну модель зазначеної юридичної галузі. Ця модель (конструкція, схема, спосіб, метод) служить тестом належного розуміння:

- тлумачення адміністративно-правових норм;
- оцінки ефективності їхніх дії;
- необхідності юридичного нормування суспільних відносин на адміністративно-правовому просторі;
- відповідності адміністративно-правових механізмів принципам розбудови держави та громадянського суспільства,
- закономірностей еволюції адміністративно-правової системи.

Взаємодія доктрини адміністративного права з компонентами адміністративно-правового простору характеризується *інтегративністю*. У її процесі виникають якісно нові гносеологічні знання. З огляду на це, з певними припущеннями, таку взаємодію можна розглядати з позицій "концепції плавильного котла"[106].

За її інтерпретацією "залучені" доктриною знання змінюються самі під впливом доктринальних цінностей та змінюють доктрину, упроваджуючи в її домінанти свої сенси. Іншими словами, відбувається інтегративна взаємодія, унаслідок якої народжуються нові гносеологічні феномени, властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

---

[104] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. О. В. Петришин (гол.). Харків : Право, 2017. Т. 3. 471 с.

[105] Правова доктрина України : у 5 т. / заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. Т. 2. С. 167.

[106] "Плавильний котел" – концепція етнічного розвитку, що виникла в США. Відповідно до неї, формування національної ідентичності здійснюється за формулою "змішування" особливостей етнічних груп на території держави.

Це свідчить, що доктрина адміністративного права не є статичним реліквар'єм або сховищем знань. А навпаки, вона характеризується саморегулюванням і нескінченим процесом саморозвитку. З огляду на це методологічно помилковою є спроба конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складниками окремі компоненти адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічну службу, проступок тощо). Сформовані у "плавильному котлі" доктрини адміністративного права, нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуючі феномени адміністративно-правових реалій з оригінальними властивостями. Проте й вони не є статичними, і в нових ролях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктриною. Їхня фіксація у статичному стані є умовною і допустимою з метою задоволення дослідницьких потреб.

Сучасні знання про доктрину адміністративного права дають змогу дійти важливих узагальнень щодо її розуміння. По-перше, вони свідчать про глобальність й універсальність цієї категорії; по-друге, про тотожність генезису понять і дефініцій, які застосовують для тлумачення її змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо; по-третє, дають змогу розглядати доктрину системним продуктом вироблених і сконцентрованих у просторі адміністративного права юридико-наукових трактувань, що набули усталеного розуміння у сфері осмислення правових феноменів.

Як системний продукт, феномен "адміністративно-правова доктрина" (чи "доктрина адміністративного права") характеризують: єдність щодо середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із середовищем; структурованість, наявність у її системі відносно самостійних компонентів; наявність інтегративних властивостей, тобто детермінантних характеристик "доктрини" як цілісності, що є наслідком взаємодії її компонентів; наявність усередині системи (між компонентами, що її утворили) суперечностей, які стають рушійною силою саморозвитку системи; історичність феномена "адміністративно-правова доктрина", наявність розвитку в часі, "історичного базису" і досвіду минулого. Охарактеризуємо складові феномена "адміністративно-правова доктрина" детальніше, зокрема:

• *Єдність щодо середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із середовищем.* Ця двоєдина особливість доктрини адміністративного права є важливою ознакою в аспекті її визнання системним утворенням. Вона робить доктрину підсистемою іншої, складнішої системи.

Доктрина адміністративного права є підсистемою як мінімум двох систем: адміністративно-правової теорії і доктрини права. З адміністративно-правовою теорією вона "пов'язана" тим, що являє собою юридико-логічну (розумову) парадигму (модель, логіко-теоретичну конструкцію, схему, спосіб і метод) цієї галузі права. Як частка адміністративно-правової теорії, вона стандартизує належне *доктринальне розуміння і тлумачення* адміністративного права та *параметри його інтерференції* з реальною дійсністю.

Зв'язки із загальною правовою доктриною містяться у площині взаємосприйняття дослідницьких здобутків, розмежування адміністративного права з іншими галузевими утвореннями, забезпечення урахування адміністративно-правового нормативного матеріалу в нормативному матеріалі інших галузей права (і навпаки, забезпечення урахування нормативного матеріалу інших галузей права в адміністративно-правовому нормативному матеріалі), установленні ідентичності або різності генезису правових явищ тощо.

• *Структурованість адміністративно-правової доктрини, наявність у її системі відносно самостійних компонентів.* Детермінація складників адміністративно-правової доктрини може бути здійснена за різними критеріями, що обумовлюються завданнями дослідження й особливостями наукових поглядів дослідника.

Існує бачення, що у змістовній характеристиці доктрини наявні такі складники, як: правові знання, правові цінності, правовий досвід, правові традиції, правові догми, правова емпірика.

Принципових заперечень така пропозиція не викликає. Водночас для розуміння доктрини як системи доречно детермінувати компоненти, які б самі по собі представляли субстанціонально-змістовні, організаційно багатогранні, діалектично взаємозалежні системні утворення, спроможні у взаємодії генерувати інтегративні властивості системи "адміністративно-правова доктрина".

Такими компонентами є знання:

• представлені теорією і філософією права,

• детерміновані дослідженнями адміністративно-правової проблематики,

• генеровані загальною доктриною права,

• генеровані локальними доктринами на адміністративно-правовому просторі,

• представлені у нормативному матеріалі,

• об'єктивовані у близьких за генезою і функціями феноменах. До останніх належать стратегії, концепції, прогнози, плани, рекомендації, порядки, концептуальні записки.

Структура адміністративно-правової доктрини може бути збудована відповідно до функцій, що притаманні наведеним вище сегментам знань. Функціями доктрини на офіційному рівні є:

• визначення стратегії та основних напрямів подальшого розвитку (Морська доктрина України);

• бути основою для розроблення нормативно-правових актів (Воєнна доктрина України);

• бути основою для розроблення керівних документів (Воєнно-медична доктрина України);

• виконувати роль носія концепцій, концептуальних ідей (Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту);

• уточнення засад формування та реалізації державної політики (Доктрина інформаційної безпеки України).

Доречно також зауважити, що офіційні документи з назвою "концепція" і "стратегія" ухвалюються як на державному, так і на регіональному рівнях. **Наприклад**, Стратегія розвитку Київської області на 2021–2027 роки: схвалена розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації 29.11.2019, № 695; Концепція територіального розвитку Київської області: схвалена розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації 19.07.2007, № 591; Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р., № 576-р; Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р., № 660-р.

Феномен "адміністративно-правова доктрина" щодо стратегій, концепцій, законів та інших актів адміністрування, дослідницьких розвідок, вишукувань, пропозицій, висновків тощо постає теоретичною домінантою, керівним началом, комплексною настановою. Вони інтегровані в доктрину, а реалізація кожного з них забезпечує реалізацію доктрини загалом.

• *Наявність інтегративних властивостей, тобто детермінантних характеристик "доктрини" як цілісності, що є наслідком взаємодії її компонентів.*

Взаємодія зазначених компонентів генерує для системи (адміністративно-правової доктрини) властивості, що є її ознаками, а не ознаками кожного з компонентів. У ролі простого, схематичного **прикладу** такої сольватації можна навести взаємодію Правил дорожнього руху, Правил забудови міста Києва, Правил благоустрою міста Києва. Її результати – концепти розвитку паркувального і пішохідного простору, упровадження інтелектуальної транспортної системи, автоматизованої системи керування дорожнім рухом, що є ознаками Стратегії розвитку міста Києва.

У нашому випадку інтегративними характеристиками системи "адміністративно-правова доктрина" варто визнати:

- ✓ чітко і послідовно уніфікований понятійно-категоріальний апарат;
- ✓ безперервний процес упорядкованості сумативних фрагментів у компонентах системи;
- ✓ генерування науково обґрунтованих орієнтирів для сфер правотворчості, нормотворчості, правозастосування;
- ✓ здатність інтегрувати в суспільну свідомість індивідуальні наукові погляди;
- ✓ формувати знання про єдність і відмінності взаємодіючих компонентів системи;
- ✓ детермінувати потреби в удосконаленні якості адміністративно-правового матеріалу;
- ✓ забезпечувати еволюцію предмета і теорії адміністративного права;
- ✓ формулювати критерії єдиного наукового підходу до розуміння адміністративно-правових інститутів і їхніх елементів;

- ✓ стимулювати розвиток внутрішніх зв'язків між адміністративним правом відповідним законодавством і навчальними дисциплінами;
- ✓ детермінувати закономірності розвитку адміністративного права і формувати на їхніх основі принципи адміністративного права.

Отже, адміністративно-правова доктрина, як системне утворення, своїми інтегративними властивостями забезпечує загальну змістовну єдність адміністративно-правового простору, його внутрішню диференціацію й органічну залежність від сутності права, взаємозв'язок із формами вираження права, інформативність, прогностичність, стабільність елементів.

• *Наявність усередині системи (між компонентами, що її утворили) суперечностей, які виступають рушійною силою саморозвитку системи.*

У суспільному житті немає явищ, які б перебували поза процесом розвитку. Не є винятком із цього правила і система "адміністративно-правова доктрина". Привідним ременем її еволюції постають внутрішні суперечності, конфлікти, колізії, суперечності. Їхнє виявлення і запуск узгоджувальних механізмів породжують динаміку саморозвитку як структурних складників, так і системи загалом.

Об'єктивуються ці процеси у проблемах адміністративно-правового простору й зусиллях щодо їхнього вирішення. Це, наприклад, проблеми шкідливості і суспільної небезпеки адміністративного проступку, адміністративної відповідальності юридичної особи, співвідношення адміністративного процесу й адміністративної процедури, реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення, правової природи службових відносин тощо. Дослідження проблемних питань адміністративного права генерують нові знання і збагачують зміст адміністративно-правової доктрини.

• *Історичність феномена "адміністративно-правова доктрина", наявність розвитку в часі, "історичного базису" й досвіду минулого.*

Коректне, об'єктивне, неупереджене розуміння суспільних перетворень, змін правової політики й нормативного забезпечення юридичної практики, а також опрацювання галузевих проблем, неможливі без звернення до історико-філософських скарбниць адміністративного права. Для сучасної української адміністративно-правової науки звернення до історичної спадщини стало важливим джерелом оновлення і поповнення сучасних знань про регулювання відносин засобами адміністративного права.

Одним з важливих висновків дослідження взаємодії складників системи "адміністративно-правова доктрина" за логікою історичного становлення, є визнання наявності ознаки "правонаступництва" у доктринах адміністративного права, що існували на різних етапах його еволюційного розвитку.

Ця інтеграційна ознака, *по-перше*, виражає нерозривність процесу пізнання адміністративно-правових ідей, принципів, теорій, понять, методів і форм, генерованих на різних еволюційних сходинках, *по-друге*, забезпечує збереження й органічну імплантацію в сучасне праворозуміння всього, що було набуто попередниками. Кожен крок науки адміністративного права потребує

ся попереднім етапом і кожен її наступний етап закономірно пов'язаний з попереднім. Запозичуючи досягнення попередніх часів, наука адміністративного права безперервно рухається далі.

Отже, адміністративно-правова доктрина являє собою генератор лабільної логіко-теоретичної парадигми систематизованих понять, що використовуються для позначення всієї сукупності юридико-наукових трактувань і суджень про адміністративно-правовий простір.

Доктрина забезпечує адміністративне право новими знаннями, що перманентно виникають із взаємодії (інтеграції):

- усталеної системи поглядів, ідей і положень, генерованих юридичною наукою й опосередкованих юридичною практикою;
- колективної думки авторитетних учених-юристів з приводу основних проблем правового регулювання й інших адміністративно-правових явищ;
- нормативного матеріалу, у якому відображені принципи й цінності держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства;
- певних типів праворозуміння, відповідно до яких функціонує і розвивається цілісна адміністративно-правова система.

Запитання для самоконтролю

1. Теоретичні підходи до розуміння предмета адміністративного права.
2. Особливості європейського підхіду до визначення предмета адміністративного права.
3. Складники структури предмета адміністративного права.
4. Підходи до розуміння основ методології адміністративного права.
5. Поняття й особливості предмета адміністративного права.
6. Теоретичні підходи до визначення методу, як елементу галузі адміністративного права.
7. Відмежування методу права і методу регулювання.
8. Структурні складники адміністративно-правового механізму.
9. Елементи механізму адміністративно-правового регулювання.
10. Відмежування загальної та локальної доктрини адміністративного права.

Рекомендована література

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (гол.), Т. О. Коломоєць, Д. В. Лученко, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла-Тіунова, В. К. Колпаков, С. Г. Стеценко. Харків : Право, 2020. 960 с.

2. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–28.

3. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.

4. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес в Україні: теорія і практика : підручник / за заг. ред. проф. В. М. Бевзенка. Вид. 3. Київ : Дакор, 2022. 1256 с.

5. Юровська В. В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика", 2017. 344 с.

Глава 4
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

4.1. Поняття принципів адміністративного права

Феномен "принцип" (від лат. *principium – початок, первень, основа*) належить до домінантних й універсальних категорій у знаннях про природу і соціум. До формулювань його визначення причетні філософи, юристи, соціологи, культурологи, представники природничих наук тощо.

У словниках різного призначення і спрямування "принцип" маркується як засадниче, фундаментальне твердження; вихідний пункт; засновок теорії, концепції; центральне поняття; основоположна ідея, що пронизує певну систему знання; основний закон чи закономірність світогляду; відправні ідеї буття, що виражають найважливіші закономірності й підвалини відповідної науки[107]. Американський словник англійської мови (An American Dictionary of the English Language), відомий ще і як Вебстерський словник (Webster Dictionary) визначає "принцип" як фундаментальний, первинний, загальний закон, з якого інші виводяться.

У наведених дефініціях звернемо увагу на дві позиції. По-перше, принцип – це центральне поняття системи знань, у нашому випадку системи знань правових; по-друге, це загальний закон (чи загальні закони, закономірності) системи знань, з якого (яких) виводяться інші (закони, закономірності, положення).

Із цього випливає, що принципи системи правових знань виведені із системи вищого ієрархічного рівня (припустимо, із системи філософських знань). Вони ж (принципи системи правових знань) є моделлю, за якою вибудовуються принципи галузевих знань (принципи галузей права). Галузеві принципи корелюються із загальними принципами правової системи і виводяться із закономірностей, що притаманні безпосередньо галузі права. У нашому випадку – це галузь адміністративного права.

Це не означає, що галузь позбавлена впливу принципів інших ієрархічних і предметних рівнів, наприклад, принципів філософії, філософії права, теорії систем, правової системи, системи права, теорії права, конституційного права тощо. Однак поряд з ними важливе значення для диференціації галузі мають її автентичні принципи (виведені з автентичних галузевих закономірностей).

Джерелами, з яких виводять принципи адміністративного права є:

• система настановних положень Європейського Союзу, що випливає з документів про асоціацію України з Європейським Союзом[108];

---

[107] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин. Харків : Право, 2017. С. 633.

[108] Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 21.03.2014. № 984-001. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ed20231130#Text

• система знань про адміністративне право, систематизований і концентрований виклад яких міститься в категоріях "доктрина адміністративного права" і "предмет адміністративного права"[109];

• закономірності буття адміністративного права, його статики і динаміки, подолання ризиків (напр., постмодерну[110]), адаптації біфуркації на шляху еволюційного руху тощо.

Повертаючись до аналізу дефініцій поняття *принцип*, зазначимо, що воно в повному обсязі не збігається з поняттям *закономірність*. Тому важливе значення для осягнення сутності цих понять має розуміння процесу конвертації закономірностей у принципи.

Виникнення, розвиток, функціонування та припинення існування будь-яких систем зумовлено певними закономірностями, що мають об'єктивний характер. Якщо розглядати людський організм як біологічну систему, то такі закономірності легко виявити: це народження людини, її розвиток у часі (фізичне вдосконалення, старіння тощо), смерть. Не становлять винятку із зазначеного правила й усі інші відомі системи, зокрема й система адміністративного права.

Закономірності можуть бути *пізнаними* й *непізнаними*. Пізнані поділяються на дві групи: а) ті, що відповідають потребам людини і суспільства (позитивні), і б) ті, що не відповідають або суперечать таким потребам (негативні). Наприклад, закономірності існування корупції.

Обидві групи пізнаних закономірностей використовуються (враховуються) державою в інтересах суспільного розвитку, створення умов для економічного прогресу, зміцнення законності та верховенства права.

Урахування позитивних закономірностей здійснюється вживанням заходів стимулювання, посилення й безперешкодної реалізації їхнього впливу на суспільні відносини. Урахування негативних закономірностей полягає в обмеженні і мінімізації їхнього впливу, вибудовуванні ідеологічних, економічних, політичних, адміністративних й інших перепон і бар'єрів щодо їх впливу на суспільні відносини. Чим дієвішими є заходи щодо посилення впливу перших й обмеження дії других закономірностей, тим ефективніше функціонують інститути адміністративного права, тим швидше і краще розв'язуються назрілі питання й досягаються поставлені цілі.

З метою формування у суспільній свідомості і міжсуб'єктних стосунках адекватної реакції на дії влади щодо позитивних і негативних закономірностей, для підкреслення їхнього значення і місця в процесах державотворення, перші (пізнані позитивні закономірності) маркуються терміном *принцип*. У цій оболонці вони статуюються поняттями із фактичним змістом й обсягом як одна з основних форм відображення світу на рівні раціонального й логіч-

---

[109] Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12–28.

[110] Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро*. 2022. № 1. С. 23–36.

ного пізнання (в одному ряду із судженням і теорією), закріплюються у правовій реальності різними юридичними засобами, зокрема нормами позитивного права.

Процес встановлення і легалізації принципів адміністративного права, а також визначення ефективних форм їхнього юридичного вираження в нормативному матеріалі, фактично є процесом створення механізмів і систем для вдосконалення правового регулювання суспільних відносин.

Отже, принципи адміністративного права – це пізнані наукою і практикою й охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях і нормах, або узагальненнях чинних у державі юридичних правил, позитивні закономірності.

4.2. Європейські стандарти (принципи) адміністративного права

4.2.1. Поняття європейських стандартів адміністративного права

Важливим складником руху України до європейських цінностей є адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Змістовний вимір цього руху об'єктивується у сприйняті правових принципів (стандартів), серед яких важливе місце посідають принципи адміністративного права.

На українському публічному просторі прагнення щодо європеїзації адміністративного права і відповідної галузі законодавства знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Зазначена концепція сформулювала мету цього руху – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії і визначила заходи щодо її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади.

Отже, Концепція підкреслила особливе значення осмислення і запровадження у сферу публічного адміністрування європейських принципів адміністративного права як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Сучасне розуміння європейських принципів адміністративного права, які фактично є європейськими стандартами адміністративного права, сформувалося під впливом процесів конвергенції адміністративних систем, що стали домінантою їхнього еволюційного руху.

Яскравий опис процесу конвергенції подає Юрген Шварце (Jürgen Schwarze). У дослідженні змісту впливу європейських стандартів на зближення адміністративних правових систем держав – членів ЄС і перспектив його подальшого розвитку, він зазначає, що раніше прецедентне право Європейського суду перебувало під впливом правових систем первісних держав – членів ЄС, зокрема французького адміністративного права. Проте вплив на

розвиток права ЄС ніколи не був лише французьким. Збільшення кількості держав – членів ЄС стимулювало диверсифікацію правового мислення Європейського суду. Відповідно, у його рішеннях починають ураховувати правові підходи, що притаманні практично всім державам – членам ЄС[111].

Отже, принцип "адміністрування через закон" інтегрується із французького принципу рівності (*principe de légalité*), німецької (*Rechtsstaatlichkeit*) та британської (*rule of law*) концепцій правової держави і верховенства закону. Це свідчить, що різні коріння цих трьох понять не створюють перепон щодо втілення у практику єдиного європейського стандарту.

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різному. Вони можуть міститись у розрізненому вигляді в різних нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Зазначений підхід є характерним для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія, і Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані в кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належить Австрія (з 1925 р.) Болгарія (з 1979 р.), Данія (з 1985 р.), Німеччина (з 1976 р.), Угорщина (з 1957 р.), Голландія (з 1994 р.), Польща (з 1960 р.), Португалія (з 1991 р.) та Іспанія (з 1958 р.).

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони використовувалися всіма державами – членами ЄС на національному рівні під час застосування права ЄС. Це насамперед: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації; право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень; забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність державної адміністрації.

Європейські принципи адміністративного права структуруються по таких групах: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність й ефективність. Кожна з наведених груп містить сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи.

Наприклад: принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, співмірності приводять у дію механізм достовірності та передбачуваності, процесуальної справедливості, забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості до будь-якої особи, що підпадає під їхню дію.

Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а **прозорість** – що після ретельного огляду адміністрація буде "проглядатися наскрізь" для цілей докладної перевірки та нагляду.

Відкритість і прозорість дають змогу будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії.

---

[111] Schwarze J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States Jürgen Schwarze. London : Sweet & Maxwell, 1996. 821 s.

Відкритість і прозорість спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищих наглядових органів.

Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом і підзвітності.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям:

- по-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують імовірність несумлінного адміністрування та корупції;
- по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави ухвалення адміністративного рішення.

Отже, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування за допомогою оскарження рішення.

В адміністративному праві існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Наприклад, адміністративні дії мають бути обґрунтовані та здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість повинна мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай мають ідентифікувати себе перед громадськістю. Публічні службовці повинні дотримуватися певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про яких підлягає розкриттю, а самі доходи мають бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов'язання органів державної влади вказувати причину ухвалення своїх рішень.

Зазначені вище принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав. Хоча державні адміністрації в європейських державах представляють собою древні структури, вони постійно адаптувалися до сучасних умов, включно із членством у ЄС, що еволюціонує саме по собі.

Постійний контакт серед державних службовців держав-членів і відповідних комісій, вимога про розроблення і застосування *acquis communautaire* (надбання спільноти) за еквівалентним стандартам надійності на території всього ЄС, поява системи адміністративної юстиції у всій Європі, а також спільні базові показники та принципи державної адміністрації привели до певної конвергенції серед національних адміністрацій. Це було описано як "Європейський адміністративний простір"[112].

Аналіз європейських принципів адміністративного права дає змогу виокремити: а) широке і вузьке їхнє розуміння, б) джерела нормативного закріплення, б) детермінувати провідну роль принципу верховенства права.

Пропонується, наприклад, вважати органічними складниками загального поняття "європейські принципи адміністративного права":

- по-перше, безпосередньо принципи європейського адміністративного права;
- по-друге, принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП), що відображають результати процесів європейської адміністративної конвер-

[112] Europe and Governance: The European Administrative Space Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", SIGMA Papers. OECD Publishing, 1998. № 23. DOI: http: dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en

генції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (середина XX ст. – початок XXI ст.), зокрема і щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн – членів ЄС.

Галузеві європейські принципи адміністративного права пропонується структурувати по двох групах:

- європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації;
- європейські принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації.

До першої групи входять принципи *децентралізації, централізації, деконцентрації.*

До другої – принципи *юридичної визначеності, відкритості і прозорості, відповідальності, ефективності та результативності.*

У документах, що детермінують європейські принципи адміністративного права, акцентується увага на засадничому значенні принципу верховенства права щодо сукупності європейських принципів адміністративного права, що закріплено в договорах про створення ЄС, рекомендаціях і резолюціях РЄ, правозастосовній практиці ЄСПЛ тощо.

Підкреслюється, що нормативне опосередкування його змісту та текстуальне відтворення в актах вітчизняного законодавства має грунтуватися на розумінні його сучасного змісту й закріплюватися у преамбулах відповідних актів.

4.2.2. Сфери застосування принципів (стандартів)

Європейські принципи адміністративного права є базовим підґрунтям детермінації, осмислення, запровадження у практику публічного адміністрування похідних від них стандартів, насамперед у таких сферах, як: забезпечення прав людини, публічної адміністрації, адміністративних послуг, публічної служби, адміністративної юстиції, громадських рухів і громадського контролю тощо.

4.2.2.1. Сфера забезпечення прав людини

Європейські стандарти (принципи) щодо забезпечення прав людини – *це загальновизнані положення, зразки, еталони, норми міжнародного права, втілені в міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини).*

До основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародні (включно з європейськими) стандарти щодо забезпечення прав людини належать: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські й політичні *права 1966 р.,* Європейська Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (скороч. ЄКПЛ – Європейська Конвенція з прав людини).

Загальну декларацію прав людини було прийнято і проголошено Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у палаці Шайо (Париж). Вона стала стандартом для розроблення і прийняття численних міжнародних документів із прав людини, а також конституцій європейських держав. У документі було встановлено перелік основних прав і свобод людини та законні випадки їхніх обмежень.

Декларація визначила, що кожна людина має право на свободу мирних зборів й асоціацій і ніхто не може бути примушений вступати в яку-небудь асоціацію; кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою (безпосередньо чи за посередництва вільно обраних представників); право рівного доступу до державної служби у своїй країні; волю народу як основу влади уряду. Підкреслила, що ця воля має знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, а вибори мають проводитися за загального і рівного виборчого права, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (Пакт Організації Об'єднаних Націй, в основу якого покладено Загальну декларацію прав людини. Прийнятий 16 грудня 1966 р., набув чинності 23 березня 1976 р. Підписаний УРСР 20.03.1968; ратифікований 19.10.1973; набув чинності для України 23.03.1976), ґрунтується на положеннях Загальної декларації прав людини і є одним з найавторитетніших міжнародно-правових договорів про права людини. Поряд із правами дотримуватися своїх думок і на свободу інформації, у ньому визнається право на мирні збори, свободу асоціації, голосувати і бути обраним, допускатися до державної служби.

Положення Міжнародного пакта вказують на можливість законних обмежень щодо права на мирні збори та свободу асоціації. Обмеження допускаються, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я й моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень на свободу асоціації для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (скорочено ЄКПЛ – Європейська конвенція з прав людини) була ухвалена 4 листопада 1950 р. у Римі, ратифікована Україною 17 липня 1997 р., набула чинності для України 11 вересня 1997 р. Конвенція прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою дотримання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїх територіях прав й основоположних свобод людини. Конвенція сприйнята більшістю держав як нормативний зразок. Приєднавшись до неї, Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування конвенції, а громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Значний масив стандартів щодо прав людини випливає з рішень Європейського суду. Це, насамперед, право доступу до суду; право народів на самовизначення; заборона пропаганди війни; права дітей на захист. Європейський суд створив і продовжує розвивати прецедентне право.

Із цього приводу необхідно зауважити, що Україна сприймає Європейську конвенцію про захист прав людини й основних свобод і рішення Європейського суду як джерела права. Відповідно до Закону України від 23.02.2006 "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими "суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини".

Окрім Декларації, Пакта і Європейської конвенції права людини визначаються багатьма іншими документами. Це, передусім, Конвенція про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.); Резолюція 53/31 Генеральної Асамблеї ООН "Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій" від 23 листопада 1998 р. (вказує, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дає йому можливість визначати свою власну політичну, економічну, соціальну і культурну систему, і на його всебічній участі в усіх аспектах його життя); Декларація про право на розвиток від 4 грудня 1986 р. (встановлює, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, з огляду на яке кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному й політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійснені усі права людини й основні свободи, а також сприяти йому і користуватися його благами, людина є основним суб'єктом процесу розвитку і має бути активним учасником та бенефіціарієм права на розвиток); Європейська соціальна хартія 1961р.; документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо.

Отже, українська правозахисна система послідовно сприймає європейські стандарти адміністративного права у сфері прав людини.

4.2.2.2. Сфера публічної адміністрації

Запровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави та громадянського суспільства, утвердження верховенства права й закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина.

Публічна адміністрація може розумітися у двох вимірах: *інституціональному* і *функціональному*.

В **інституціональному** вимірі – це система державних і недержавних (місцевого самоврядування) органів, що мають публічно-владні повноваження, здійснюють управлінські функції, надають адміністративні послуги, забезпечують режим законності відповідно до своєї компетенції. Важливе місце в цій

системі належить органам державної адміністрації. У **функціональному** вимірі – це діяльність відповідних органів, конкретизована у діяльності їхніх службовців.

Нині Україна, як член Ради Європи (1995), досягла загального консенсусу з іншими державами – членами РЄ та її головними інституціями щодо розуміння ключових складників належного адміністрування (управління), що здійснюється національними органами державної адміністрації. Такі складники охоплюють множину загальних стандартів для дій у межах державної адміністрації, що визначені в законі і застосовуються на практиці за допомогою процедур і механізмів підзвітності.

Мета їхнього впровадження триєдина, а саме:

- задати напрям адміністративних реформ, і насамперед реформ державного управління;
- передбачити орієнтовні показники, з якими порівнюється й оцінюється прогрес країни;
- створити реальні умови щодо повноправної й ефективної взаємодії із країнами ЄС.

Сукупність загальних стандартів вимагає від носіїв влади діяти у спосіб, що відповідає законним і розумним очікуванням суспільства, дотримання прав громадян й інших осіб під час здійснення управлінських повноважень і надання адміністративних послуг.

Конкретизація й систематизація стандартів здійснюється за різними критеріями, однак у дослідженнях українських правників домінує позиція Проєктної групи з адміністративного права (створена при Генеральному директораті РЄ). Відповідно до неї стандарти поділяються на ті, що:

- стосуються забезпечення законності;
- застосовуються до участі індивідів;
- регулюють виконання рішень;
- стосуються забезпечення прозорості та контролю.

До стандартів *забезпечення законності* належать: законність; обов'язок адміністрації ex officio (за службовими обв'язками) виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців й адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень упродовж розумного терміну.

До стандартів щодо *участі індивідів* належать: участь індивідів у розв'язанні спорів певними альтернативними способами; право бути заслуханим і робити заяви.

До стандартів *виконання рішень* належать: етичність, ефективність, постійність надання адміністративних послуг, продуктивне виконання управлінських завдань, навчання службовців.

До стандартів *забезпечення прозорості й контролю* належать: використання простої, зрозумілої та прийнятної мови; зазначення можливих засобів

захисту та термінів для їхнього використання; повідомлення про ухвалене рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення інформації; доступ до інформації; персональний доступ до файлів (даних) й інших документів; загальний доступ до документів.

У документах РЄ також ідеться про стандарти щодо:

- стабільного функціонування адміністративних установ, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу й захист меншин;
- існування діючої ринкової економіки. так само як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС:
- передання документів уповноваженим органам (службам);
- забезпечення можливості бути заслуханим і робити заяви;
- розумного проміжку часу для прийняття рішень:
- зазначення підстав адміністративних рішень і повідомлень про прийняті рішення;
- визначення засобів захисту даних і поваги приватної інформації;
- дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів;
- публічного доступу до документів;
- належного документування;
- юридичної визначеності та захисту порушених прав;
- права на оскарження адміністративних рішень;
- доступності адміністративної влади та публічних послуг;
- електронного урядування та використання електронної пошти;
- гнучкості у практичній роботі адміністративних органів;
- ефективності та прозорості адміністративних дій;
- доступу до інформації (право персонального доступу та право загального доступу);
- права на письмові матеріали;
- простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів);
- зобов'язань діяти належним чином;
- удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади;
- збереження й охорони державної власності;
- підготовки державних службовців;
- виконання бюджетних вимог;
- раціональної організації адміністрації.

Актуальною сферою застосування європейських принципів адміністративного права є сфера місцевого самоврядування. Важливим кроком у цьому напрямі стала ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., що відбулася 15 липня 1997 р. Отже, хартія стала частиною

законодавства України, а її норми набули переважної сили щодо норм законів України (п. 2 ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори України").

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, що визначає та захищає стандарти місцевої автономії, які є значним внеском у захист і поширення загальноєвропейських цінностей.

Основні стандарти, сформульовані в документі, призначені гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, забезпечити на європейському рівні демонстрацію політичної волі, а на рівнях територіального управління надати їм практичної значущості.

Стандарти, які втілюються хартією, конкретизуються щодо:

- конституційної та правової основ місцевого самоврядування;
- визначення концепції місцевого самоврядування;
- сфери компетенції місцевого самоврядування;
- охорони територіальних кордонів місцевих влад;
- адміністративного та ресурсного забезпечення виконання місцевими владами їх завдань;
- умов здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад;
- фінансових ресурсів місцевих влад;
- прав місцевих влад на свободу асоціації;
- правового захисту місцевого самоврядування.

Важливу роль у запровадженні стандартів місцевого самоврядування відіграють Європейські конференції міністрів держав – членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування. Наприклад, на конференції 27–28 червня 2002 р. у м. Гельсінкі (Фінляндія) було ухвалено Гельсінську декларацію, що стосується основних принципів організації регіонального врядування та закликає узагальнити досвід країн – членів Ради Європи у сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи); на конференції 24–25 лютого 2005 р. у м. Будапешті (Угорщина) було ухвалено Будапештський порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2005–2009 рр.; на конференції 15–16 жовтня 2007 р. у м. Валенсії (Іспанія) було розпочато нову кампанію Ради Європи "Європейський тиждень місцевої демократії", що спрямована на підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях; на конференції 16–17 листопада 2009 р. у м. Утрехті (Королівство Нідерланди) було відкрито для підписання два нові правові інструменти Ради Європи, додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами. За підсумками роботи конференції було ухвалено новий (Утрехтський) порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2009–2013 рр.; на конференції 3–4 листопада 2011 р. в м. Києві (Україна) було роз-

глянуто й обговорено актуальні питання впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування та прийняті "Київські керівні принципи" щодо дій на національному рівні з метою розв'язання спільних проблем (Київська декларація).

Крім цього, до дієвих інструментів, що визначають основні європейські стандарти місцевого самоврядування належать: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами (підписана в 1980); Рамкова конвенція про захист національних меншин (відкрита для підписання у 1995); Європейська хартія регіональних мов та мов меншин (ухвалена у 1992); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. (Україною не підписана); Європейська хартія міст (прийнята Радою Європи у 1992 у вигляді рекомендації); Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні (прийнята Радою Європи у 1992 у вигляді рекомендації) та ін.

Наша держава послідовно впроваджує у практику розбудови демократичного суспільства європейські стандарти місцевого самоврядування, бере активну участь у роботі відповідних європейських інституцій. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, що створюють правові та фінансові основи діяльності органів самоврядування місцевого рівня. Прагнення України до європейських цінностей нині втілені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014). Безперечно, успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме ефективнішій реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співпраці з європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та Європейським Союзом.

Функціональний вимір публічної адміністрації (або **публічне адміністрування**) конкретизується у діяльності відповідних службовців. У документах РЄ особлива увага приділяється стандартизації діяльності державних службовців.

Європейська концепція державної адміністрації визнає ієрархічне делегування державних повноважень громадянам, які здійснюють діяльність у межах державної системи. З огляду на це ці громадяни позиціонуються державними службовцями і носіями державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій ролі вони покликані забезпечити застосування стандартів адміністративного права в поточній діяльності державної адміністрації.

4.2.2.3. Сфера державної служби

Головні стандарти державної служби є фактичними критеріями, за якими визнається наявність або відсутність у державі державної служби в європейському розумінні. До таких стандартів належать:

- розмежування державної та приватної сфер;
- розмежування політики й адміністрації;

• здатність державних службовців, спираючись на індивідуальну підзвітність, переборювати стереотипи щодо ухвалення рішень;

• наявність достатнього рівня охорони праці, стабільної та відповідного рівня заробітної плати;

• окреслення чітко визначених прав й обов'язків державних службовців;

• наявність керівників, здатних упроваджувати й удосконалювати ці стандарти.

Похідними від наведених є стандарти безпосередньо функціонування державної служби та державних службовців, як-от:

• стандарти створення механізмів контролю та підзвітності з тим, щоб не допустити зловживання державними повноваженнями і поганого управління державними ресурсами;

• стандарти створення іміджу державної адміністрації, який дає змогу системно підвищувати рівень довіри до її діяльності з боку громадян і платників податків, що в підсумку підвищує довіру до держави загалом;

• стандарти розмежування сфер діяльності держави: а) в політиці і б) в адмініструванні, оскільки засаднича логіка в кожній із цих сфер діяльності різна, і, відповідно, їхні джерела законності також розрізняються;

• стандарти забезпечення професійної наступності та просування такої моделі поведінки службовців, за якою адміністрування характеризується законністю, передбачуваністю, прозорістю, ефективністю;

• стандарти залучення на державну службу кращих наявних у країні кандидатів й утримування їх на службі за допомогою розумних перспектив розвитку кар'єри й особистого самозадоволення.

4.2.2.4. Сфера адміністративних послуг

За європейським виміром важливе місце в публічному адмініструванні належить адміністративним послугам.

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, що присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їхніх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами.

У Федеративній Республіці Німеччині й Естонії, зокрема, існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження.

У деяких європейських країнах розроблені спеціальні документи, що містять конкретні найбільш помітні положення з надання таких послуг. Такими документами є: Хартія прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992), Хартія прав громадян (Велика Британія, 1992), Хартія дотримання якості під час надання державних послуг (Португалія, 1993), Хартія державних послуг (Франція, 1992).

Стандартами надання адміністративних послуг визнані: відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий

спектр послуг, приязність суб'єктів (працівників) надання послуг, достатня інформаційна забезпеченість, розширений режим роботи суб'єктів (працівників) надання послуг, короткий час очікування послуги, наявність "єдиного вікна" для отримувачів послуг, якісність послуг.

З 1980-х рр. в усій Європі спостерігається прагнення до високої якості адміністративних послуг. Важливим орієнтиром для цього стандарту стала безпосередня думка споживача. У середині 1990-х рр. Велика Британія, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання державних послуг урядових органів.

Надалі новим орієнтиром якості послуг стали уподобання споживачів. Нині орієнтацією для діяльності адміністрації є запровадження керування за результатами наданих послуг. Таке керування визнається одним із найефективніших інструментів надання адміністративних послуг у Європі.

На підвищення якості послуг спрямовано стандарт "єдиного вікна", що призначений для забезпечення "єдиного контакту" споживача послуги із суб'єктом її надання.

У Німеччині з 1990-х рр. набули популярності офіси – "універсами послуг". У Франції набула розвитку процедура "спрощення одержання послуг". Із цією метою введено нові правила прийому платежів у населення, створено спеціальні служби з надання громадянам консультацій щодо отримання адміністративних послуг.

До стандартів забезпечення якості адміністративних послуг належать: транспарентність, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Упроваджуються також різноманітні системи управління якістю надання послуг.

Отже, надання адміністративних послуг безпосередньо спрямоване на підвищення якості життя громадян.

4.2.2.5. Сфера адміністративної юстиції

Просування і практична реалізація європейських стандартів адміністративного права у практику функціонування публічної адміністрації неможливі без налагодженої системи адміністративного правосуддя, що дає змогу приватним особам ефективно оспорювати адміністративні акти й рішення та притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства й зазіхання на права людини.

Відсутність такої системи веде до зростання правової незахищеності, посилення потенційної соціальної напруженості та виникнення конфліктів, особливо якщо органи влади не вважаються підзвітними суспільству й такими, що поважають закон.

Наявність адміністративного правосуддя – одна із фундаментальних вимог до суспільства, що засноване на стандартах верховенства права і верховенства закону. Прихильність до таких стандартів виявляється насамперед у тому, що урядові інституції та всі суб'єкти адміністрування відповідної

держави сприймають рамки правових повноважень непорушним контуром свого функціонування.

Ця вимога також означає, що приватні особи мають право домагатися відшкодування в судовому порядку будь-якого збитку, завданого їхнім правам, свободам чи інтересам унаслідок незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків.

У таких випадках у приватних осіб має бути можливість домагатися дієвого відшкодування з допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. Задля цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності та доцільності, а також повноваження щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути прийняті в розумні терміни.

Суд також має дотримуватися балансу між законними інтересами усіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації.

Реалізація завдань адміністративної юстиції на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи.

Найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке і неухильне слідування **принципу верховенство права.**

Стандартами щодо його втілення у практичну площину є:

- можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин;
- незалежність судової системи та самостійність адміністративного правосуддя;
- наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, що здійснюють адміністративне судочинство;
- незалежність і неупередженість суду, створеного на підставі закону;
- ефективне відправлення правосуддя;
- наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів;
- дотримання судовими інстанціями під часи розгляду справ балансу між законними інтересами усіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу державної адміністрації;
- право на відкритий судовий розгляд (зокрема й публічне проголошення рішення);
- ефективність судового контролю за актами та діями чи бездіяльністю адміністрації;
- забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їхній справі, можливість ознайомитися із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, і забезпечення доступності судового рішення, що містить не тільки певні усталені формули, для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі;
- дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватися сумніву);

• ефективність судового контролю за актами й діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади;

• розумні терміни.

У реалізації принципів верховенства права й верховенства закону важлива роль належить стандартам справедливого судового розгляду.

Ці стандарти поділяються на три групи: стандарти *порушення справи*, стандарти *провадження у справі*, стандарти щодо *винесення рішення у справі*. Стандартами порушення справи є: розумні терміни порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння та правової допомоги. Стандартами провадження у справі є: право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін і змагальність процесу, наявність превентивних і забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення по справі є: право на суд у розумні терміни, публічність й обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду.

Наведені стандарти випливають з міжнародного права, стандартів, установлених регіональними й міжнародними організаціями, та судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів й органів з прав людини.

Отже, неухильне дотримання стандартів є гарантією судового перегляду адміністративних актів компетентним і незалежним судом, що діє відповідно до міжнародних і регіональних стандартів справедливого судового розгляду, є основоположною умовою захисту прав людини і верховенства права.

4.3. Система принципів адміністративного права

Цілісне уявлення про принципи адміністративного права формується у разі застосування для їхнього осмислення системного підходу.

Системний підхід допомагає знайти алгоритми щодо зведення в єдину теоретичну конструкцію, по-перше, множинності самих принципів, по-друге, властивостей наявних між ними відносин і зв'язків. З огляду на це виникає сукупність, що характеризується: а) інтегративною взаємодією складників, б) внутрішньою єдністю і в) зовнішньою суверенністю. Така сукупність є системою.

Формування системи принципів адміністративного права відбувається за двома алгоритмами. Перший алгоритм – доктрина (сутність) адміністративного права. Другий – предмет (зміст) адміністративного права.

За **першим алгоритмом** формуються доктринальні принципи. Це принципи побудови, існування і розвитку теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, функції, складові частини, головні напрями та шляхи розвитку адміністративного права, а також його підгалузей та інститутів. Вони легалізують зміст галузі, застосування норм й атрибутику правовідносин.

Доктринальні принципи чутливі до зовнішніх інтервенцій та орієнтовані на абсорбцію новел правового спрямування. Їхня система – своєрідний "плавильний котел" рецепції та адаптації знань до адміністративно-правового середовища.

Із цього приводу можна звернутися до прикладу сприйняття галуззю принципу верховенства права та його трансформацій у контурах адміністративно-правової доктрини. На певному етапі цей феномен сприймається як інтелектуальна традиція[113]. Потім з модних висловлень на кшталт "правління законів, а не людей"[114], постає концептуальною засадою реформування органів влади[115] і конституційною основою нового погляду на суспільне призначення адміністративного права[116]. Нарешті, нормативним принципом здійснення правосуддя в адміністративних судах[117] і ключовим елементом Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку[118]. Отже, система доктринальних принципів – не схованка для нерухомого збереження сакральних знань, а своєрідний генератор спонукальних імпульсів для еволюції адміністративного права.

З верховенством права корелюється велика група принципів доктринального рівня й опосередкованих адміністративно-правовою доктриною. Це, зокрема, принципи правової визначеності; легітимних (правомірних, законних, розумних, виправданих) очікувань (сподівань); непорушності гарантій; справедливого та рівного ставлення; системності; законності; причинності; наукової обґрунтованості; транспарентності; урахування національних інтересів у здійсненні адміністративної політики; неприпустимості надмірного адміністрування; розумності та підконтрольності розсуду; адміністративної справедливості; демократизму; рівності суб'єктів суспільства перед законом; відповідального ставлення носіїв владних компетенцій до зобов'язань тощо.

Як підсистема системи принципів адміністративного права, сукупність доктринальних принципів неоднорідна і достатньо рухлива. За бажання в її середовищі можна детермінувати групи принципів, що близькі за правовою природою (конституційні, міжнародно-правової генези, автентичні тощо), за особливостями реалізації на адміністративно-правовому просторі (шляхом адаптації чи біфуркації); прив'язкою до буття та свідомості (онтологічні і гносеологічні) тощо.

За **другим алгоритмом** принципи систематизуються за структурою предмета адміністративного права. За такого підходу об'єктивуються принципи: публічно-

---

[113] Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. Іщенка. Київ : Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2007. С. 14.

[114] Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін.; кер. проекту Д. Лученко. Харків : Вид-во "Право", 2018. 392 с.

[115] Концепція адміністративної реформи в Україні. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. Ст. 943.

[116] Концепція реформи адміністративного права (Проект). *Український правовий часопис.* 1999. № 4. С. 35–60.

[117] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005. № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[118] Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 21.03.2014. № 984-001.URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ed20231130#Text

го управління; судового (адміністративне судочинство) й адміністративного оскарження; адміністративних послуг; адміністративної відповідальності.

Принципи публічного управління структуруються на:

• *соціально-політичні*: верховенство права, законність, демократизм, рівність суб'єктів управлінських відносин перед законом, транспарентність, об'єктивність, урахування громадської думки;

• *організаційні принципи побудови управлінського апарату*: галузеві, функціональні, територіальні, міжгалузеві;

• *організаційні принципи функціонування (діяльності) управлінського апарату*: нормативності діяльності, єдиноначальності, колегіальності, диференціації управлінської праці, відповідальності за ухвалені рішення, оперативної самостійності.

Принципи сфери оскарження поділяються на такі, що забезпечують судове оскарження (напр., адміністративне судочинство) і позасудове оскарження (адміністративне оскарження й інші оскарження адміністративно-правової природи).

Принципи адміністративного судочинства сформульовані і зафіксовані в Кодексі адміністративного судочинства України. Ними визначені:

• верховенство права;

• рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;

• гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;

• змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;

• обов'язковість судового рішення;

• забезпечення права на апеляційний перегляд справи;

• забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;

• розумність термінів розгляду справи судом;

• неприпустимість зловживання процесуальними правами;

• відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Принципи адміністративного оскарження на законодавчому рівні спеціально не закріплюються. Проте, Закон України "Про адміністративну процедуру"[119] у ст. 4 формулює принципи адміністративної процедури, що поширюються і на сферу адміністративного оскарження (ст. 78–85). Такими принципами у документі названі:

• верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності;

• рівність перед законом;

• обґрунтованість;

---

[119] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

- безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- добросовісність і розсудливість;
- пропорційність;
- відкритість;
- своєчасність і розумний строк;
- ефективність:
- презумпція правомірності дій і вимог особи;
- офіційність:
- гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- гарантування ефективних засобів правового захисту.

Принципи інших оскаржень адміністративно-правової природи корелюються з нормами Закону України "Про звернення громадян"[120] й інших нормативних актів, що регулюють процедури оскарження за межами Закону України "Про адміністративну процедуру" (напр., оскарження у сфері публічних закупівель[121]) і є підсумком дослідницьких зусиль. Утім, вони не мають принципових відмінностей від принципів адміністративного оскарження і в адміністративно-правових джерелах формулюються у такому варіанті: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність учасників адміністративного провадження перед законом; 4) відкритість; 5) обґрунтованість; 6) добросовісність і розсудливість; 7) пропорційність і своєчасність; 8) презумпція правомірності дій і вимог особи; 9) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 10) гарантування ефективних засобів правового захисту[122].

Принципи адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг базується на закріплених у Законі України "Про адміністративні послуги"[123] принципах: 1) верховенства права, зокрема й законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності й своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості й справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Принципи адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктні) є наслідком узагальнення закономірностей і правил, що утворюють сферу відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. У більшості випадків до них зараховують принципи: верховенства права; законності;

---

[120] Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. № 393/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

[121] Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993. № 3659. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text

[122] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 772 с.

[123] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. № 5203-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

публічності (офіційності); самостійності й незалежності суб'єктів юрисдикції в ухваленні рішень; гласності та транспарентності; поєднання диспозитивності й імперативності; рівності учасників процесу (процедур) перед законом; оперативності й економічності; невідворотності відповідальності; встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; права на захист; охорони інтересів держави й особи; презумпції невинуватості; розумності термінів провадження; неприпустимості подвійної відповідальності.

Також необхідно взяти до уваги, що Комітет Міністрів Ради Європи 13 лютого 1991 р. ухвалив Рекомендацію R(91)1 державам-членам стосовно адміністративних санкцій[124], якою визначено вісім принципів щодо їхнього застосування: законність; незворотність дії закону в часі; неприпустимість притягнення особи до відповідальності одного виду за той самий проступок; розумність термінів застосування адміністративних санкцій; завершення провадження ухваленням остаточного рішення; забезпечення права особи на захист; обов'язок адміністративного органу нести тягар доказування; право на оскарження санкцій у незалежному та неупередженому суді, створеному на підставі закону.

Зазначена Рекомендація містить пояснювальну записку, у якій роз'яснюється кожен із восьми принципів. У роз'ясненнях привертають увагу коментарі щодо принципу законності. У них визнається розумним правило, яке встановлює, що акт про застосування санкції підлягає перевірці на законність. Суб'єктом перевірки має бути незалежний і неупереджений суд, створений на підставі приписів права (*by law*). Еманацією цього правила (перевірка на законність) вбачається перевірка суті справи (не лише контроль).

На завершення зауважимо, що дієвість принципів адміністративного права, їхнє значення для регулювання суспільних відносин, забезпечення верховенства права і законності обумовлюються властивостями норм, що з ними корелюються. Їхній нерозривний зв'язок (норм і принципів) утворює парадигму галузі як права юридичних смислів.

Запитання для самоконтролю

1. Дефініція поняття принцип.
2. Визначення принципу "адміністрування через закон".
3. Групи структурування європейських принципів адміністративного права.
4. Основні міжнародні акти, що забезпечують права людини.
5. Основні стандарти, що визначені для державної служби.
6. Здійснення правового регулювання адміністративних послуг у країнах Європи.

---

[124] Recommendation R (91)1 of the Committee of Ministers to member states concerning administrative sanctions. Council of Europe. Adopted by the Commettee of Ministers on 13.02.1991. URL : https://rm.coe.int/16804fc94c

7. Система принципів адміністративного права.
8. Підходи до структуризації принципів публічного управління.
9. Принципи, що належать до принципів сфери оскарження.
10. Охарактеризуйте принципи адміністративної відповідальності.

Рекомендована література

1. Бережна К. В. Принципи організації та функціонування інститутів влади в Європейському Союзі та Україні порівняльно-правовий аналіз : монографія. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика", 2017. 405 с.

2. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (гол.), Т. О. Коломоєць, Д. В. Лученко, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла-Тіунова, В. К. Колпаков, С. Г. Стеценко. Харків : Вид-во "Право", 2020. 960 с.

3. Гаудер П. Верховенство права в реальному світі / пер. з англ. Д. Вовк, В. Гончаров, К. Горобець та ін. кер. проекту Д. Лученко. Харків : Вид-во "Право", 2018. 392 с.

4. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Вид-во "Право", 2017. 440 с.

5. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.

6. Шарая А. А. Теорія принципів адміністративно-процедурного права : монографія. Херсон : Вид. дім "Гельветика", 2019. 400 с.

Розділ II
СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

5.1. Поняття й ознаки категорій "суб'єкт публічного адміністрування" та "суб'єкт публічного управління"

Поняття *публічна адміністрація* є одним із ключових у доктрині як вітчизняного, так і зарубіжного адміністративного права. Крім зазначеного терміна, використовують ще терміни *публічне управління*, *державне управління* та *публічне адміністрування*" Яким чином вони співвідносяться?

Термін *державне управління* традиційно використовували в законодавстві, теорії та практиці нашої держави протягом тривалого часу. Це була основна категорія наук адміністративного права та державного управління. Із проголошенням незалежності України та переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки змінилися способи управління та суб'єкти, що здійснюють ці функції. Коло суб'єктів, які реалізують управлінські функції в публічних інтересах, значно розширилося. Такі функції починають здійснювати на підставі делегованих повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації, приватні особи. Термін *державне управління* поступово замінюють терміном *публічне управління*. Публічне управління є ширшою категорією, що охоплює також державне управління, але не зводиться лише до нього. До складників публічного управління можна віднести державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління (рис. 5.1).

Водночас у зарубіжній доктрині адміністративного права, а також у законодавстві деяких країн поряд із терміном *публічне управління* вживають термін *публічна адміністрація*. У підручниках з адміністративного права України цей термін зазвичай перекладають як *публічне адміністрування* й останнім часом саме цей термін уживають замість терміна *публічне управління*. Отже, *публічне управління* та *публічне адміністрування* можна вважати синонімами. Щодо співвідношення категорій "публічне управління" / "публічне адміністрування" та "публічна адміністрація", то вони співвідносяться як функціональний та інституційний аспекти. Категорія "публічне управління" ("публічне

адміністрування") стосується функціонального аспекта зазначеної діяльності, а її інституційний аспект пов'язаний саме з публічною адміністрацією. Тобто публічне управління (публічне адміністрування) здійснюється суб'єктами публічної адміністрації / суб'єктами публічного адміністрування. Умовно це співвідношення можна зобразити так:

Хто здійснює?	Публічна адміністрація
Що здійснює?	Публічне управління

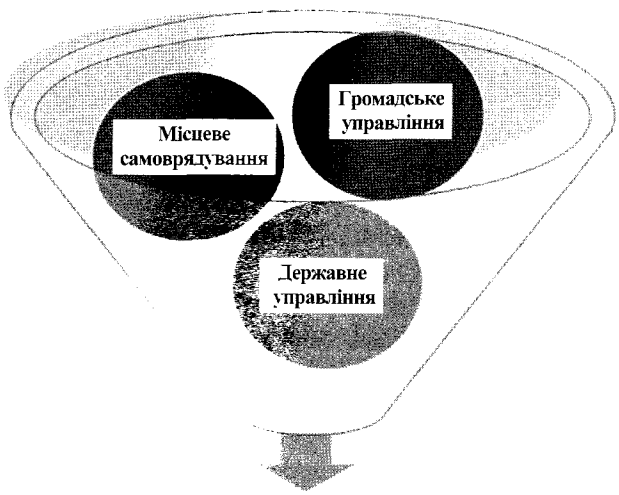


Рис. 5.1. Елементи публічного управління

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

Зауважимо, що в Законі України "Про адміністративну процедуру" з'явилася категорія "адміністративна діяльність". Проте її визначення у Законі відсутнє. Зі змісту закону випливає, що адміністративна діяльність може як завершуватися виданням адміністративних актів, так і ні. Відповідно, перед наукою адміністративного права та практикою стоїть завдання щодо формування підходів до розуміння цієї категорії.

Категорія "публічна адміністрація" донедавна була категорією суто доктринальною. Тепер цей термін вживається у Законі України "Про адміністративну процедуру", щоправда, виключно в контексті функцій публічної адміністрації. Визначення публічної адміністрації у цьому документі відсутнє.

Натомість категорію "суб'єкт публічної адміністрації" / або "суб'єкт публічного адміністрування" все ще застосовують лише в науці адміністративного права. Законодавство України використовує термін *суб'єкт владних повноважень*, під яким розуміють орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень, або з надання адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Закон України "Про адміністративну процедуру" використовує термін **адміністративний орган**, під яким розуміють *орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, що відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.* До функцій адміністративного органу у сфері публічного адміністрування віднесено надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, розв'язання інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (ст. 2).

5.2. Система суб'єктів публічного адміністрування

Окреслюючи коло суб'єктів публічної адміністрації, потрібно враховувати, що воно не обмежується лише органами виконавчої влади, хоча вони й утворюють, так би мовити, серцевину публічної адміністрації. Нині окремі функції виконавчої влади здійснюють державні органи, які не відносяться до жодної з гілок влади (напр., Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку), органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи й організації і навіть приватні особи – на підставі делегованих повноважень органів державної влади.

Відповідно, можна виокремити такі види суб'єктів публічної адміністрації:

- органи виконавчої влади;
- державні органи, що не відносяться до жодної з гілок влади та наділені окремими функціями органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування, що здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади;
- юридичні особи публічного права, що на підставі делегованих повноважень здійснюють окремі функції органів виконавчої влади;
- приватні особи (фізичні особи та юридичні особи приватного права), які на підставі делегованих повноважень здійснюють окремі функції органів виконавчої влади (рис. 5.2).



Рис. 5.2. Суб'єкти публічної адміністрації

5.3. Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування

Компетенція – мета, завдання, предмет відання й обсяг повноважень суб'єкта публічної адміністрації – визначена Конституцією та законами України. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи мають діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження – це обсяг конкретних прав й обов'язків суб'єкта публічної адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації не мають права виходити за межі своєї компетенції. Законодавець має чітко закріплювати компетенцію суб'єктів публічної адміністрації. Нечіткість визначення компетенції суб'єктів публічної адміністрації на практиці може призвести до таких проблем, як відсутність необхідної компетенції в суб'єктів публічної адміністрації, або ж дублювання компетенції, тобто наявності однакових повноважень у різних суб'єктів публічної адміністрації, що призводить до конфлікту повноважень (компетенційних спорів). Урегулювання компетенційних спорів між адміністративними органами здійснюється відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру" (ст. 21). Компетенційні спори розв'язуються або шляхом погодження між адміністративними органами, або вищим (щодо адміністративних органів, між якими виник спір) органом, або у судовому порядку за зверненням одного із суб'єктів публічної адміністрації –

учасника компетенційного спору або його адресата. З метою недопущення виникнення компетенційного спору в майбутньому є необхідним унесення змін у відповідні правові акти, якими визначено компетенцію відповідних суб'єктів публічної адміністрації.

Перевищення суб'єктом публічної адміністрації своїх повноважень, установлених Конституцією та законами України, є правопорушенням, за яке законом установлено адміністративну, кримінальну та матеріальну (цивільно-правову) відповідальність.

Повноваження поділяють на *власні* (зокрема й виключні) та *делеговані*. **Власні повноваження** – *це повноваження, закріплені за відповідним суб'єктом публічної адміністрації Конституцією та законами України.* Виключні повноваження суб'єкт публічної адміністрації має виконувати особисто та не має права делегувати (передати) іншому суб'єкту. **Делеговані повноваження** – *це повноваження органів державної влади, що на підставі закону або акта суб'єкта публічної адміністрації делеговані іншому суб'єкту, серед яких юридичні особи публічного права та приватні особи.*

Особливе місце серед повноважень суб'єктів публічної адміністрації посідають дискреційні повноваження (англ. *discretion – свобода вибору*). У межах дискреційних повноважень законом визначено межі повноважень, однак суб'єкт публічної адміністрації у цих межах має право обрати найбільш прийнятний у конкретній справі / ситуації варіант рішення / діяльності. З метою недопущення зловживання суб'єктом публічної адміністрації своїми дискреційними повноваженнями важливо забезпечити в державі дієві гарантії та правові механізми захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, яких стосується рішення / дія суб'єкта публічної адміністрації. Серед таких механізмів – обов'язок суб'єкта публічної адміністрації виконувати свої рішення, ухвалені в межах дискреційних повноважень.

Наприклад, якщо суб'єкт публічної адміністрації / адміністративний орган у межах дискреційних повноважень затвердив певний порядок / процедуру своєї діяльності, він зобов'язаний дотримуватися такого порядку / процедури під час здійснення публічного адміністрування.

Гарантією захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від зловживання владою суб'єктами публічної адміністрації є закріплене Конституцією та законами України *право звернення до суду*, а також *незалежність і професійність судових органів* – адміністративних судів. Варто зауважити, що категорія "дискреційні повноваження" нарешті знайшла своє врегулювання в законодавстві України, а саме в Законі України "Про адміністративну процедуру". Згідно із зазначеним Законом (п. 7 ч. 1 ст. 2), дискреційним є повноваження, надане адміністративному органу законом, що полягає в можливості обрати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надане. Закон визначає умови застосування дискреційного повноваження, до яких віднесено:

- визначення дискреційного повноваження законом (що означає неможливість надання дискреційного повноваження в підзаконному нормативно-правовому акті);

• здійснення дискреційного повноваження в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законом (відповідно, законом мають бути визначені можливі варіанти рішення та встановлена процедура їхнього прийняття);

• обраний адміністративним органом варіант рішення із запропонованих законом найкраще відповідає меті, з якою було надане дискреційне повноваження, та принципам адміністративної процедури;

• якщо під час обрання варіанту рішення адміністративний орган керувався своїми попередніми рішеннями в подібних справах, крім обґрунтованих винятків (ч. 3 ст. 6).

5.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права

В Україні існує дуалізм виконавчої влади, що виявляється у розподілі повноважень у сфері виконавчої влади між Урядом та Президентом України. Наприклад, згідно зі ст. 106 Конституції України Президент України наділений повноваженнями щодо внесення, за поданням коаліції депутатських фракцій, кандидатури Прем'єр-міністра України для призначення Верховною Радою України. Також саме Президент України подає до Верховної Ради України кандидатури міністра закордонних справ України та міністра оборони України. Це обумовлено тим, що Президент України представляє Україну на міжнародному рівні, а також є Верховним головнокомандувачем Збройних сил України. Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їхньої конституційності, а також скасовує акти Ради міністрів АРК.

Акти Президента України є обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів України й іншими органами виконавчої влади України.

Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави. Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). Згідно зі ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України. РНБО координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Правовий статус РНБО визначено в Законі України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. Рішення РНБО вводять у дію указами Президента України. Прикладом рішення РНБО, введеного в дію указом Президента України, є Рішення РНБО від 23 січня 2023 р. "Про деякі питання щодо перетину державного кордону України в умовах воєнного стану" (уведене в дію Указом Президента України від 23 січня 2023 р.).

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України може створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі й інші

допоміжні органи та служби. Саме на підставі цього положення Конституції України Президентом України було утворено Офіс Президента України як постійно діючий допоміжний орган, що здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне й інше забезпечення здійснення Президентом України повноважень. визначених Конституцією України. Офіс Президента України діє на підставі Положення про Офіс Президента України, що затверджене Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019.

5.5. Система органів виконавчої влади

Виконавча влада є однією із трьох гілок публічної влади. Виконавча влада реалізується переважно органами виконавчої влади. Інші суб'єкти публічної адміністрації можуть здійснювати окремі функції виконавчої влади у випадках, визначених Конституцією та законами України.

Хоча публічна адміністрація не обмежується системою органів виконавчої влади, саме останні традиційно є її ключовими елементами. що обумовлюється, зокрема, такими аспектами. Основним (хоча і не виключним) призначенням органів виконавчої влади є реалізація функцій однієї із 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 найчисленнішу групу суб'єктів публічної адміністрації. На них покладено 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. Довіра громадян до органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб – один з індикаторів дотримання принципу верховенства права у відповідній державі.

Правові засади системи органів виконавчої влади закріплені, передусім, у Конституції України. В. Авер'янов, аналізуючи положення Конституції України щодо видів органів виконавчої влади, справедливо зауважував: 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 відкидає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) зі згаданими видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція України не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість, згідно з п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції виключно законами

України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Іншими словами, Конституція України відносить розв'язання питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд з наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця – шляхом ухвалення поточних законів. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади В. Авер'янов вважав справою практичного державотворення. Водночас учений наголошував на тому, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів[1].

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

Відповідно до Конституції України можна виокремити такі рівні органів виконавчої влади в Україні:

- *вищий* – Кабінет Міністрів України (Уряд України);
- *центральний* – міністерства й інші центральні органи виконавчої влади;
- *республіканський* – органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- *місцевий* – місцеві органи виконавчої влади (рис. 5.3).

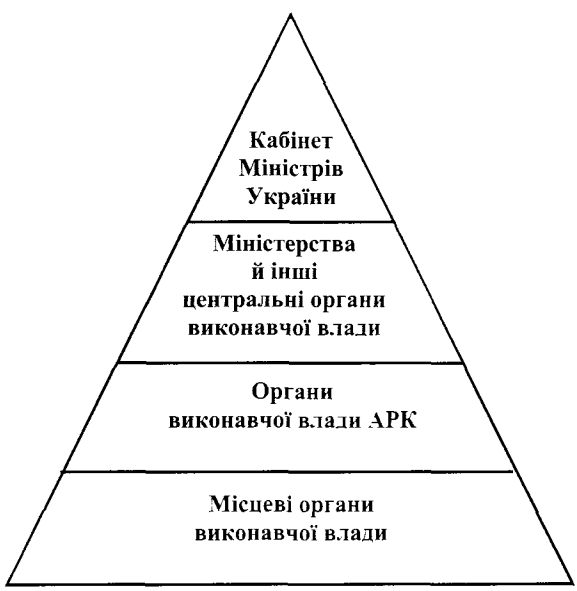


Рис. 5.3. Органи виконавчої влади в Україні

[1] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). Київ : Вид-во "Юридична думка", 2004. С. 210.

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 права[2]. 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 їхніх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, спрямування та координації, конкретизованих у законах України, входять до сфери адміністративно-правового регулювання[3].

Правову основу організації та діяльності КМУ становлять, передусім, Конституція України та Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 27 лютого 2014 р. № 794-VII.

Організаційно-правові засади діяльності Уряду конкретизовані в Регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950.

До складу КМУ входять: Прем'єр-міністр України, перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'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 ст. 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. Проте два міністри – міністр оборони України та міністр закордонних справ України – призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як інші члени Уряду – за поданням Прем'єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента України щодо участі у формуванні складу Уряду обумовлюються тим, що Президент України є главою держави і діє від її імені, представляє Україну у міжнародних відносинах (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні міністра оборони України) (рис. 5.4).

---

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

[3] Там само. С. 27–28.

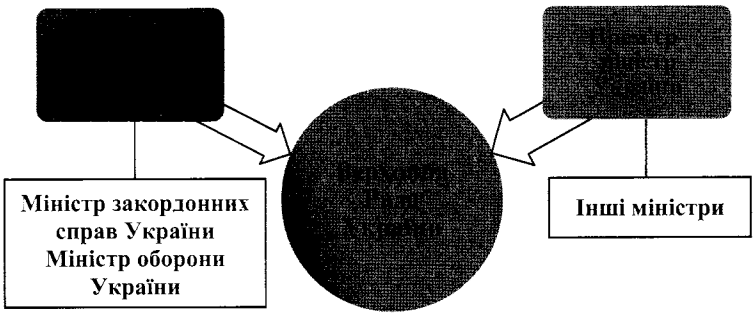


Рис. 5.4. Порядок призначення міністрів в Україні

Варто 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). Іншими словами, Прем'єр-міністр України є очільником Уряду, однак не є очільником вертикалі органів виконавчої 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 й 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 НАТО;
- уживає заходів із забезпечення прав і свобод людини та 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 та природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України;
- здійснює заходи із забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

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

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, що є обов'язковими до виконання. Варто зауважити, що постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – акти з організаційно-розпорядчих й інших поточних питань.

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).

Центральний рівень органів виконавчої влади формують міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) (рис. 5.5).

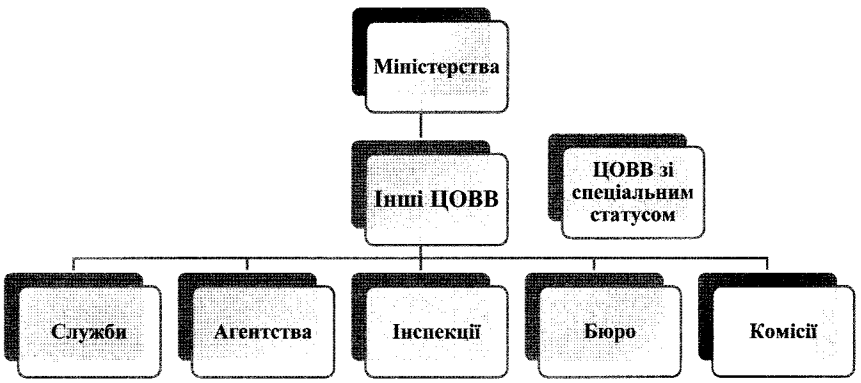


Рис. 5.5. Центральний рівень органів виконавчої влади

Центральні органи виконавчої влади. Міністерства є конституційними органами. Саме міністерства (з-поміж інших центральних органів виконавчої влади) чітко передбачені в Конституції України як вид центральних органів виконавчої влади. Інші види центральних органів виконавчої влади визначені Законом України "Про центральні органи виконавчої влади". Конституція України встановлює суб'єкта утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, яким є Кабінет Міністрів України (п. 9-1 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, що не входять до складу КМУ (відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції України). Зауважимо, що лише керівники міністерств – міністри, входять до складу Кабінету Міністрів України. Керівники інших центральних органів виконавчої влади не є членами КМУ. Згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України здійснює спрямування на координацію ЦОВВ. Відповідно до ст. 117 Конституції України, нормативно-правові акти міністерств й інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, визначеному законом. Отже, Конституція України закладає підвалини правового статусу міністерств й інших центральних органів виконавчої влади.

В усіх країнах центральний рівень органів виконавчої влади є найбільш чутливим до змін, що відбуваються в державі та суспільстві. Не є винятком й Україна. Періодично змінюються організаційно-правові форми центральних органів виконавчої влади, відбувається їхня реорганізація та ліквідація наявних.

Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом.

Нині 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 удосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, у ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств й інших центральних органів виконавчої влади. Важливо зауважити, що відповідно до ст. 3 цього закону організація, повноваження і порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження відповідних положень[4].

Відповідно до цього закону систему центральних органів виконавчої влади формують міністерства України й інші ЦОВВ. Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних його членів, затвердженій Постановою КМУ від 10 вересня 2014 р. № 442 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. № 879).

В Україні, зокрема, діють такі міністерства, як: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство культури та стратегічних комунікацій України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство національної єдності України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство аграрної політики та продовольства України. В умовах правового режиму воєнного стану кількість міністерств може бути оптимізована.

---

[4] Ващенко Ю. В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 3(17). С. 27–28.

Можна виокремити такі особливості міністерств, що відрізняють їх від інших центральних органів виконавчої влади:

- є єдиноначальним органом (рішення ухвалює міністр);
- очільники міністерств – міністри – є членами Кабінету Міністрів України;
- забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах державної політики;
- забезпечують нормативно-правове регулювання у сферах, віднесених до їхньої компетенції.

Як член Уряду й очільник міністерства, міністр має подвійний правовий статус. Як член КМУ, міністр здійснює повноваження, передбачені Конституцією та Законом України "Про Кабінет Міністрів України", зокрема і щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Як очільник міністерства, міністр, передусім:

- 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 та його територіальних органів;
- представляє міністерство в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами й організаціями в Україні та за її межами;
- підписує накази міністерства;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Міністр має першого заступника та заступників (один із яких є заступником з 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. Зауважимо, що посади міністра, першого заступника та заступників міністра законом віднесено до політичних посад (ч. 3 ст. 6 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", ч. 5 ст. 9 Закону "Про центральні органи виконавчої влади").

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, безперервності 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 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. До апарату міністерства входить секретаріат і самостійні структурні підрозділи

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

З метою забезпечення законності й ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв'язку із цим у зазначеному законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства й інших консультативних, дорадчих та допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу міністерства.

Актами міністерства є накази, що видаються міністерством і підписуються міністром (ст. 15 закону). Проте згідно із зазначеним законом накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема, бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами, актами з організаційно-розпорядчих питань.

До інших центральних органів виконавчої влади Закон "Про центральні органи виконавчої влади" відносить **агентства** (напр., Державне агентство автомобільних доріг України, Державне космічне агентство України), **служби** (напр., Державна міграційна служба України, Державна митна служба України), **інспекції** (напр., Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України), **комісії** (напр., Національна комісія зі стандартів державної мови), **бюро** (Бюро економічної безпеки України) та **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**.

Необхідно зауважити, що закон не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади, наприклад, розмежування служб, агентств, інспекцій і бюро здійснено за обсягом основних функцій, які вони виконують. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій – це функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу становлять 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 – це контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Якщо ж більшою частиною функцій центрального органу виконавчої влади є функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, то центральний орган виконавчої влади може утворюватися як бюро. Законодавець у цьому випадку використовує не імперативну норму; тобто, орган з окресленими функціями може утворюватися і в іншій організаційно-

правовій формі. Зауважимо, що цей закон не визначає, які ж функціональні особливості мають комісії, як центральні органи виконавчої влади.

Варто підкреслити, що застосований у законі функціональний критерій розмежування інших центральних органів виконавчої влади не завжди чітко застосовується на практиці. Наприклад, до головних завдань Національного агентства з питань запобігання корупції входить формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання корупції, а не управління об'єктами державної власності. 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). Відповідно, призначенням зазначеного органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України "Про центральні органи виконавчої влади". Ба більше, НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що, відповідно до зазначеного закону віднесено до повноважень лише міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Крім того, назви організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади нерідко використовуються для суб'єктів публічної адміністрації, що не мають статусу органу виконавчої влади взагалі. Наприклад, Служба безпеки України не є центральним органом виконавчої влади; це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України. Тобто, в цьому випадку служба – це не організаційно-правова форма державного органу, а складова частина назви.

Керівник центрального органу виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, бюро, комісії) 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, що є політичною посадою, посади керівника служби, агентства, інспекції, комісії та бюро 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. Наприклад, колегія Міністерства освіти і науки України діє на підставі Положення про колегію міністерства освіти і науки України, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 3 грудня 2019 р. № 1505; її склад затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 7 липня 2020 р. № 902 (з наступними змінами та доповненнями).

На відміну від міністерств, що видають акти різної правової природи, служби, агентства, інспекції, комісії та бюро видають накази виключно організаційно-розпорядчого характеру. Вони не наділені нормотворчими повноваженнями.

Окрему увагу варто 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 грудня 2019 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг". Цим законом було внесено зміни до низки законодавчих актів, спрямованих на врегулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зауважимо, що на відміну від служб, агентств й інспекцій, у Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" відсутнє визначення комісій. Нині в системі ЦОВВ 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 **центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом** – особливої групи ЦОВВ, виокремленої від інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функціональним принципом. У зв'язку із цим законодавство потребує удосконалення в частині визначення ознак комісії як ЦОВВ.

Центральним органам виконавчої влади зі спеціальним статусом присвячено спеціальну норму в Законі України "Про центральні органи виконавчої влади" – ст. 24. До ЦОВВ зі спеціальним статусом згідно із зазначеною нормою належать: Антимонопольний комітет України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, а також інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ (напр., 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). Статус центрального органу виконавчої влади зі спе-

ціальним статусом має Національне антикорупційне бюро України відповідно до Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII.

Маємо 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. У Концепції було зазначено, що ЦОВВ зі спеціальним статусом – це новий вид органів виконавчої влади, який входить до групи ЦОВВ. Серед особливостей цього виду органів вказано регулювання їхнього правового статусу та взаємовідносин з іншими органами виключно шляхом законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ.

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 входили органи державної влади, які через особливості їхньої правової природи проблематично віднести до конкретної гілки влади (напр., Служба безпеки України, національні комісії регулювання в 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, яких через певні суб'єктивні причини прагнули вивести з-під прямого підпорядкування уряду (напр., Міністерство економіки України). З'ясуймо особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом. Їхніми основними ознаками можна вважати: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин із вищим органом у системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів відмінні від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їхня особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками.

Зауважимо, що Національну комісію, яка здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до ЦОВВ згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг" від 19 грудня 2019 р. № 394-IX. До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійно діючого незалежного державного колегіального органу. Згодом такий статус отримала і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

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").

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

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення 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 і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, й 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 приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

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

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- законність і правопорядок;
- дотримання прав і свобод громадян;

• 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 їхнього національно-культурного розвитку;

• підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

• звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

• взаємодію з органами місцевого самоврядування;

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

5.6. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади

Утворення, реорганізація та ліквідація органів виконавчої влади здійснюється відповідно до Конституції та законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів, у яких конкретизовано відповідні норми законів.

Відповідно до Конституції України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються за поданням Прем'єр-міністра України Кабінетом Міністрів України, який діє в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ст. 116 Конституції України).

Згідно зі ст. 5 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" члени Кабінету Міністрів України можуть вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації або ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України має ухвалювати рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, з огляду на завдання уряду й ураховуючи необхідність забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади. Проте необхідно уникати дублювання повноважень органів виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади може утворюватися або шляхом створення нового органу влади, або внаслідок реорганізації одного чи декількох наявних центральних органів виконавчої влади. Припинення центрального органу виконавчої влади здійснюється шляхом ліквідації або реорганізації. Законом визначено такі можливі способи реорганізації центральних органів виконавчої влади, як злиття, поділ і перетворення. Здійснення заходів щодо державної реєстрації центрального органу виконавчої влади покладено на його керівника. Варто зауважити, що зазвичай процедура ліквідації центральних органів виконавчої влади й утворення нових органів займає певний час, протягом якого потрібно забезпечити дотримання вимог закону щодо безперервності та стабільності державного управління у відповідних сферах. У зв'язку із цим Законом України "Про центральні органи виконавчої влади"

(ч. 7 ст. 5) передбачено, що ЦОВВ, діяльність яких припиняють, продовжують реалізувати свої функції та повноваження до завершення здійснення заходів з утворення центрального органу виконавчої влади, до якого переходять функції та повноваження органу, що ліквідується. Про це видають відповідний акт Кабінету Міністрів України. У разі ліквідації центрального органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України у своєму акті має визначити орган виконавчої влади, кому передають повноваження та функції центрального органу виконавчої влади, який ліквідують. Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074.

Утворення та реорганізація районних державних адміністрацій (далі – РДА) здійснюється відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та Порядку здійснення заходів щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав й обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1321.

Кабінет Міністрів України ухвалює рішення про утворення та реорганізацію РДА після прийняття ВР України рішення про утворення та ліквідацію районів з урахуванням особливостей цього Закону.

У разі прийняття рішення про припинення діяльності органу виконавчої влади, необхідно розв'язати питання правонаступництва. Це питання в контексті адміністративних процедур органу, що ліквідується, нарешті врегульовано Законом України "Про адміністративну процедуру" (ст. 25). Під правонаступництвом розуміють повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень і відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого в порядку, визначеному законом. У разі набуття компетенції відповідного адміністративного органу його правонаступник зобов'язаний виконати всі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження й особами, які сприяють розгляду справи.

5.7. Спеціальні органи державного управління як суб'єкти адміністративного права

Серед суб'єктів публічної адміністрації необхідно виокремити органи державної влади, що не належать до жодної з гілок влади.

Одним із таких органів, зокрема, є **Національний банк України** (далі – НБУ). Його правовий статус закріплено, передусім, Конституцією України та Законом України "Про Національний банк України". НБУ характеризується подвійною правовою природою, – з одного боку, є державним органом, уповноваженим здійснювати державне регулювання та державний нагляд у сфері банківської діяльності, а з іншого, – банківською установою, що здійснює визначені законом банківські операції. Згідно із Законом України "Про Націо-

нальний банк України" НБУ є особливим центральним органом державного управління. Він не належить до жодної з гілок влади. Це обумовлено його основною конституційною функцією – забезпеченням стабільності національної грошової одиниці України – гривні (ст. 99 Конституції України). Інші функції визначені в Законі України "Про Національний банк України". Органами управління НБУ є Рада НБУ та Правління НБУ. Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням (ст. 100 Конституції України). Половину членів Ради НБУ призначає Верховна Рада України, другу половину – Президент України. Очолює Раду НБУ її голова, що обирається Радою НБУ з її складу терміном на три роки. Реалізацією грошово-кредитної політики й управлінням НБУ займається Правління НБУ. До складу Правління НБУ входять голова НБУ, перший заступник і заступники. Голова НБУ призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України. Голова НБУ є головою Правління НБУ. Заступники голови НБУ призначаються на посади та звільняються з посад Радою НБУ за поданням Голови НБУ. Національний банк України наділений нормотворчими повноваженнями. Нормативно-правові акти НБУ видаються у формі постанов Правління НБУ (ст. 56 Закону України "Про Національний банк України").

Ще одним органом, який не належить до жодної з гілок влади, є **Служба безпеки України** (далі – СБУ). Правовими засадами діяльності СБУ є, передусім, Конституція України та Закон України "Про Службу безпеки України". Відповідно до ст. 1 зазначеного закону СБУ є державним органом спеціального призначення із правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку України. Очолює орган голова СБУ, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Голова СБУ має заступників, які призначаються на посади за його поданням і звільняються з посад Президентом України. Хоча СБУ здійснює свою діяльність на засадах поєднання принципів єдиноначальності та колегіальності, персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на цей державний орган, несе саме голова СБУ (ст. 13 Закону України "Про Службу безпеки України").

Центральна виборча комісія (ЦВК) також є органом, що не належить до жодної з гілок влади. Правові засади ЦВК закріплені в Конституції України та Законі України "Про Центральну виборчу комісію". Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який функціонує на підставі Конституції України, цього й інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського та місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених цим й іншими законами України. Члени ЦВК призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України за поданням Президента України.

Серед основних принципів діяльності ЦВК – принципи верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і розв'язання питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості й публічності. Велика увага приділена принципу незалежності комісії. ЦВК діє незалежно від будь-яких інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Незалежність ЦВК забезпечується: особливим, передбаченим Конституцією та Законом України порядком призначення на посади та звільнення з посад членів комісії; визначеними гарантіями діяльності; особливим порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення комісії; визначеними законом належними умовами оплати праці голови комісії, заступників голови, її секретаря та членів, а також належними умовами оплати праці працівників Секретаріату комісії, її регіональних і територіальних представництв.

Можна виокремити дві основні моделі організації центральних виборчих органів, що застосовуються у країнах світу:

- центральні виборчі органи є адміністративними органами (складником системи органів виконавчої влади)
- центральні виборчі органи є незалежними органами в системі державних органів, що не належать до жодної з гілок влади.

5.8. Система органів місцевого самоврядування

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – ЄХМС) наголошує на тому, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства здійснювати регулювання й управління суттєвою частиною публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Органи місцевого самоврядування при врегулюванні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їх компетенції, є суб'єктами владних повноважень, що виконують владні управлінські **функції**, зокрема *нормотворчу*, *координаційну*, *дозвільну*, *реєстраційну*, *розпорядчу*.

Характерні риси місцевого самоврядування:

- посідає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, *як специфічна, самоврядна форма публічної влади, що не є складником* механізму державної влади;
- місцеве самоврядування займається питаннями місцевого, територіального 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;

• самостійність у вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством України;

• самостійна відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

До **органів місцевого самоврядування** належать:

• **представницькі органи** місцевого самоврядування – виборні органи (ради), що сформовані з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади й ухвалювати від її імені рішення;

• **виконавчі органи рад**, що створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування;

• **органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на певній території в межах села, селища, міста.

Серед органів місцевого самоврядування провідна роль безумовно належить *представницьким органам*: радам або зборам, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

До **представницьких органів** місцевого самоврядування відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" віднесено **сільські, селищні, міські ради**, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх 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 та законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами[5].

У здійсненні повноважень місцевого самоврядування сільські, селищні, міські ради наділені **загальною** і **виключною компетенцією**. У межах *загальної компетенції* місцеві ради правомочні розглядати й урегульовувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їхнього відання.

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

• затвердження регламенту ради;

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

---

[5] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

• утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону;

• заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема й 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 й інших ресурсів, необхідних для їхнього 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, унесення 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 й умов їхнього здійснення тощо.

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

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть мати підзвітні їм **виконавчі органи**, що мають забезпечити ефективне управління публічними справами на місцевому рівні.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їхні **виконавчі комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи**[6]. Необхідно звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Наприклад, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади – також відповідним органам виконавчої влади.

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

---

[6] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що виконавчі органи сільських, селищних і міських рад реалізують власні та делеговані повноваження в різних сферах діяльності. Наприклад, у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування й 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 їхнього виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;
- розгляд проєктів планів підприємств і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їхнім виконанням, а також, серед іншого, статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території;
- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг тощо.

З огляду на те, що районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, що є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним.

На підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сільська, селищна, міська рада може утворювати **старостинський округ** у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів. Очолює старостинський округ **староста**, який працює на постійній основі в апараті цієї ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради.

Староста має такі **повноваження**:

- уповноважений сільською, селищною, міською радою, що його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу, також бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;
- сприяє жителям старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні необхідних документів до зазначених органів. За рішенням сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).

Важливе місце в системі місцевого самоврядування займає **сільський, селищний, міський голова**, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради.

головує на її засіданнях. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України "Про військово-цивільні адміністрації"[7].

Сільський, селищний, міський голова в межах наданих **повноважень**:

- організовує роботу ради та її виконавчого комітету;
- уносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їхнє виконання тощо.

Існують певні особливості місцевого самоврядування в місті Києві – столиці України. **Місцеве самоврядування у місті Києві** здійснюється **територіальною громадою** міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їхні виконавчі органи[8]. Нині система управління столицею має двоякий характер, з одного боку, є **Київський міський голова і Київська міська рада**, що не має своїх виконавчих органів, завданням яких є виконання рішень ради та фактичне розпорядження коштами бюджету Києва, а з іншого – Київська міська державна адміністрація (КМДА) та районні державні адміністрації, які підзвітні та підконтрольні уряду і Президенту, керівників яких призначає Президент за поданням КМУ і, які фактично виконують повноваження виконавчих органів Київської міської ради.

Органи самоорганізації населення – *це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для реалізації завдань, передбачених Законом "Про органи самоорганізації населення".* Органами самоорганізації населення є *будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.*

Основними **завданнями** органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у врегулюванні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

---

[7] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 13. Ст. 87. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text

[8] Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 11. Ст. 79. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text

• участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм[9].

Отже, по-перше, **повноваження**, якими наділяються органи місцевого самоврядування зазвичай мають бути *повними* і *виключними*. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. У випадку, коли повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

По-друге, 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. Так само районні й обласні ради можуть делегувати частину своїх повноважень обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень.

У разі **запровадження воєнного стану**, структура органів місцевого самоврядування зазнає певних змін. Відповідно до Закону України "Про правовий режим воєнного стану" в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та / або їхні виконавчі органи, та / або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом, утворюються **військові адміністрації населених пунктів**. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює **начальник**, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений сільський, селищний, міський голова[10].

У районі, області військові адміністрації утворюються в разі не скликання сесії районної, обласної ради у встановлені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" терміни або припинення їхніх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

У період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених

---

[9] Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text

[10] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може ухвалити **рішення** щодо:

- передання коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних сил України та / або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади та звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;
- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- поводження з небезпечними відходами.

У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених Конституцією України щодо заходів правого режиму воєнного стану чи законами України, начальник обласної військової адміністрації за погодженням із Генеральним штабом Збройних сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Отже, органи місцевого самоврядування – це органи публічної влади, які в межах закону наділяються владними повноваженнями і за посередництва яких територіальна громада здійснює регулювання й управління публічними справами.

5.9. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування

В Україні **представницькі органи** місцевого самоврядування формуються шляхом проведення **місцевих виборів**. Відповідно до ст. 45 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років.

Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається залежно від кількості виборців, що належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області.

Відповідно до Виборчого кодексу України, загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить за чисельності виборців: 1) до 10 тис. виборців – 22 депутати; 2) від 10 тис. до 30 тис. виборців – 26 депутатів; 3) від 30 тис. до 50 тис. виборців – 34 депутати; 4) від 50 тис. до 100 тис. виборців – 38 депутатів; 5) від 100 тис. до 250 тис. виборців – 42 депутати; 6) від 250 тис.

до 500 тис. виборців – 54 депутати; 7) від 500 тис. до 1 млн виборців – 64 депутати; 8) від 1 млн до 2 млн виборців – 84 депутати; 9) понад 2 млн виборців – 120 депутатів. У разі, якщо кількість депутатів для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, то загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад[11].

Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, унаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів таку раду вважають повноважною за наявності понад половини депутатів від загального складу ради.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути **достроково припинені** у випадках:

- якщо рада ухвалила рішення з порушенням Конституції України, цього й інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;
- якщо сесії ради не проводять без поважних причин у терміни, встановлені зазначеним законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;
- передбачених законами України "Про військово-цивільні адміністрації", "Про правовий режим воєнного стану", у цьому випадку повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної, військової адміністрації.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на термін її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідного сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – 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. Секретар сільської, селищної, міської ради входить до складу

[11] Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text

виконавчого комітету ради за посадою. Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету ради за посадою.

Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на термін її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю), проведеного в межах старостинського округу.

Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою із жителями старостинського округу, якщо внаслідок громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі: з кількістю жителів до 1500 – понад 20 % голосів жителів від загальної кількості жителів старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах; з кількістю жителів від 1500 до 10 тис. – понад 17 % голосів; з кількістю жителів від 10 тис. до 20 тис. – понад 14 % голосів; з кількістю жителів від 20 тис. до 30 тис. – понад 10 % голосів; з кількістю жителів понад 30 тис. – понад 7 % голосів жителів від загальної кількості жителів старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування **сільського, селищного, міського голову**, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Термін повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, становить п'ять років.

Повноваження сільського, селищного, міського голови **припиняють достроково** у разі:

- його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- припинення його громадянства;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- відкликання з посади за народною ініціативою;
- визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- його смерті.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені також у випадках, передбачених законами України "Про *військово-цивільні адміністрації*", *"Про правовий режим воєнного стану"*.

Органи самоорганізації населення створюються за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може

бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.

Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання зазвичай покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважають осіб, які одержали понад половину голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирають на термін повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути **достроково припинені** в разі:

- невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету – за рішенням сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, що дала дозвіл на його створення;
- невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску – за рішенням зборів (конференції) мешканців за місцем проживання;
- порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства – за рішенням суду.

Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган.

5.10. Військово-цивільні та військові адміністрації

Під час відбиття російської військової агресії перед Українською державою постало питання забезпечення державного суверенітету, безперервності реалізації державної влади в районах ведення бойових дій, де відповідні органи публічної влади не можуть здійснювати свої повноваження.

Для розв'язання цієї проблеми було внесено зміни до українського законодавства, що передбачали, як тимчасовий вимушений захід, можливість утворення тимчасових державних органів для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування – військово-цивільних адміністрацій.

Військово-цивільні адміністрації – *це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України* (у разі їхнього 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 й оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) *і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції*[12].

Військово-цивільні адміністрації району, області – *це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законом.*

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – *це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, виконавчих органів (у разі їх створення) таких рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені законом.*

Військово-цивільні адміністрації **утворюються** в разі потреби за рішенням Президента України. Водночас у день набрання чинності Указом Президента України про утворення обласної або районної військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження відповідної обласної або районної ради, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах.

У разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (якщо вони утворені) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права й наділяються повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Приклад: Указом Президента Україні № 123 від 5 березня 2015 р. "Про утворення військово-цивільних адміністрацій" було утворено Донецьку та Луганську обласні військово-цивільні адміністрації, Волноваську, Мар'їнську, Новоайдарську, Попаснянську, Станично-Луганську районні військово-

[12] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text.

цивільні адміністрації, військово-цивільні адміністрації населених пунктів на території проведення антитерористичної операції. Керівники відповідних державних адміністрацій набули статусу керівників цих військово-цивільних адміністрацій[13].

Призначенням військово-цивільних адміністрацій є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, розв'язання 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 їхнього виконання.

Військово-цивільні адміністрації виконують **повноваження, характерні для органів місцевої влади**. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження, зокрема із:

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- складання, затвердження та виконання місцевого бюджету;
- встановлення ставок місцевих податків і зборів;
- розв'язання питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних сил України службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг, здійснення контролю за їхнім використанням, наданням послуг;
- сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами й організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;
- організації й участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;
- встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, що забезпечують життєдіяльність населення;
- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм;
- здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення й інші повноваження, передбачені законом (ч. 1 ст. 4)[14].

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

---

[13] Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123. URL : https://www.president.gov.ua/documents/ 1232015-18575

[14] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text.

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації поряд зі здійсненням повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території також реалізують **повноваження** щодо:

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідного району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, унесення змін до них, затвердження звітів про їхнє виконання;
- розподілу переданих із державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними та місцевими бюджетами;
- встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, що забезпечують життєдіяльність населення;
- ухвалення рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ й організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження відповідних районних, обласних рад і їхніх виконавчих органів, інші повноваження, визначені законом (ч. 3 ст. 4)[15].

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території **мають право**:

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

---

[15] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text

• організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій і матеріальних цінностей, що мають важливе державне, господарське й культурне значення;

• організовувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками.

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 або Командувач об'єднаних сил.

В умовах воєнного стану для забезпечення оборони, відбиття військової агресії у випадках, визначених законом, можуть створюватися військові адміністрації як тимчасові державні органи для забезпечення дії Конституції та законів України на відповідній території.

Військові адміністрації – *це тимчасові державні органи, що утворюються на територіях, на яких уведено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян*[16].

Військові адміністрацій утворюються рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Районні, обласні військові адміністрації утворюються в разі не скликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені законом терміни, припинення їхніх повноважень згідно із законом[17], або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку. Районні, обласні військові адміністрації утворюються на базі відповідних державних адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій.

---

[16] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[17] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

Приклад: Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. було утворено 25 обласних військових адміністрацій і Київська міська військова адміністрації, а голови цих державних адміністрацій призначені на посади голів військових адміністрацій. На базі наявних районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації, керівники яких стали начальниками районних військових адміністрації[18].

У зв'язку зі створенням військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій припиняються повноваження відповідних військово-цивільних адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження впродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

З уведенням воєнного стан в Україні або в окремих її місцевостях, військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати тимчасові обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачені указом Президента України про введення воєнного стану, заходи правового режиму воєнного стану, передбачені Законом України "Про правовий режим воєнного стану" (ч. 1 ст. 8)[19].

Важливо, що у місцевостях, **де ведуться бойові дії**, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на **військове командування** та **військові адміністрації**.

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту, начальник військової адміністрації реалізує повноваження відповідної ради, її голови та виконавчого комітету, а також може затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. Начальнику відповідної військової адміністрації підпорядковуються апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи й організації відповідної територіальної громади.

Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території реалізують **повноваження** щодо:

- запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;
- забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади;

---

[18] Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. URL : https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

[19] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

• складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету;

• встановлення ставок місцевих податків і зборів, надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів;

• встановлення тарифів на побутові, комунальні, транспортні й інші послуги;

• здійснення управління майном, що перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади;

• надання допомоги власникам квартир (будинків) у їхній відбудові в разі пошкодження внаслідок проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій;

• управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг й організації надання ними послуг;

• урегулювання питань про надання коштом місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку із похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян;

• надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

• сприяння організації призову громадян на строкову військову й альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів;

• забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

• організації й участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

• врегулювання відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, закладам освіти Збройних сил України службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг;

• здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

• сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами й організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

• сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

• установлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;

• ухвалення рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодійними хімічними й отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі тощо.

Також військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

У разі утворення, обласні та районні військові адміністрації реалізують свої повноваження на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування.

У випадку тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області чи району, та прийнятого Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення, такі військові адміністрації здійснюють повноваження відповідної обласної та/або районної ради, а начальнику відповідної військової адміністрації підпорядковується виконавчий апарат такої районної або обласної ради; комунальні підприємства, установи й організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області.

Районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження щодо:

- складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, унесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- розподілу переданих з державного бюджету коштів між районними а місцевими бюджетами;
- здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних й обласних рад;
- призначення і звільнення їх керівників;
- розв'язання питань регулювання земельних відносин (крім питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);
- урегулювання згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, а також про скасування такого дозволу;
- ухвалення рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- установлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів;
- встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

• ухвалення рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодійними хімічними й отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

• прийняття рішень й організація переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій та їхнє розміщення, інші повноваження, визначені законом[20].

Начальник військової адміністрації має такі **повноваження**:

• забезпечує на відповідній території дотримання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

• організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;

• призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації;

• є розпорядником бюджетних коштів;

• представляє відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності, громадянами;

• звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що обмежують права й інтереси територіальної громади;

• укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством;

• видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що й рішення відповідної ради (рад). Накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;

• веде особистий прийом громадян і забезпечує на відповідній території дотримання законів.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань, насамперед щодо забезпечення життєдіяльності відповідних територій – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації вмежах своїх повноважень

[20] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № [illegible] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій. Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття й ознаки суб'єкта публічного адміністрування (суб'єкт публічного управління).
2. Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління).
3. Поняття адміністративного органу.
4. Система адміністративних органів.
5. Повноваження адміністративного органу.
6. Президент України як суб'єкт публічного адміністрування (публічного управління).
7. Поняття та система органів виконавчої влади.
8. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади.
9. Система центральних органів виконавчої влади та їхні повноваження.
10. Місцеві органи виконавчої влади та їхні повноваження.
11. Органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
12. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади.
13. Поняття та система органів місцевого самоврядування.
14. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування.
15. Порядок створення та повноваження військових адміністрацій.

Рекомендована література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
5. Про адміністративну процедуру від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Голос України* : від 15 червня 2022 р. № 123.
6. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.

7. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 50. Ст. 472.

8. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 51. Ст. 833.

9. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 13. Ст. 87.

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 28. Ст. 250.

Глава 6
ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

6.1. Зміст поняття "приватна особа"

Сучасне адміністративне право України, норми якого ґрунтуються на публічно-правових стандартах Європейського Союзу щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб (невладних фізичних і юридичних осіб), надає можливість стверджувати, що відповідно до спрямованості впливу публічної адміністрації приватним особам відведено ключову роль серед суб'єктів адміністративного права.

Провідне значення приватних осіб у системі суб'єктів адміністративного права, серед інших, визначається такими чинниками:

- закріплення в нормах Конституції України та Законів України основних публічних прав приватних осіб як суб'єктів адміністративного права, утвердження й забезпечення яких є основним обов'язком держави;
- першочерговим значенням ролі прав і свобод людини та громадянина для визначення змісту й суті діяльності публічної влади, її органів та посадових і службових осіб;
- законодавчим визначенням у діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, їхніх посадових і службових осіб, юридичних прав та обов'язків, що кореспондуються із суб'єктивними публічними правами й обов'язками приватних осіб;
- юридичною відповідальністю публічної влади, передусім перед людиною, за свою діяльність;
- особливістю врахування, що приватна особа діє від себе особисто, є правоспроможною володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю (засоби виробництва, продукти праці тощо).

Зміст поняття *приватна особа* в адміністративному праві охоплює таку тріаду: приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин, приватна особа як суб'єкт публічного адміністрування (публічного управління), приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

Приватна особа **як суб'єкт адміністративно-правових** відносин формує основу в цій сфері, коли приватна особа є рівним учасником таких відносин, а саме кожному праву приватної особи кореспондується юридичний обов'язок суб'єкта публічної адміністрації й навпаки.

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

Приватна особа як об'єкт публічного адміністрування (публічного управління) незалежно від свого призначення несе в 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 (публічного управління).

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 правопорушення і проступку.

Приклад: якщо приватна особа не вчиняє 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;
- управлінський вплив публічної адміністрації на діяльність приватної особи регулюється законодавством України, а їхні права й обов'язки кореспондуються із суб'єктивними публічними правами й обов'язками приватних осіб, оскільки публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невладних фізичних і юридичних осіб (приватних 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.

Приватна особа як суб'єкт адміністративного права – *це фізична або юридична особа, що не має будь-яких владних повноважень, діє від себе особисто, наділена адміністративною правоздатністю володіти, користуватися, розпоряджатися своєю власністю, її діяльність регулюється нормативно-правовими актами, а права і свободи захищаються Конституцією та законодавством України.*

6.2. Види приватних осіб

Адміністративно-правове регулювання здійснюється щодо значної кількості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права. Приватна особа є учасником адміністративних правовідносин і може характеризуватися за повноваженнями, статусом, структурою, правовими ознаками тощо.

До **видів приватних осіб** як суб'єктів адміністративного права належать:

- громадяни України (фізичні особи);
- іноземці, особи без громадянства;

• біженці й особи, що потребують додаткового чи тимчасового захисту;
• фізичні-особи підприємці;
• юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, організації, господарські товариства, об'єднання);
• громадські об'єднання;
• професійні спілки;
• політичні партії;
• органи самоорганізації населення;
• релігійні організації.

6.2.1. Громадяни України

Громадяни України – *найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин.* Конституція України визначає, що людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визначення, 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[21].

Зазначені конституційні положення є вихідними як для правового, так і для адміністративно-правового статусу громадян, зміст якого становить комплекс їхніх прав, свобод й обов'язків, закріплених нормами адміністративного права у сфері публічного адміністрування, а також установлення відповідальності громадян перед органами публічної влади.

Адміністративно-правовий статус є вагомою частиною загального правового статусу, який визначено Конституцією й законами України, зокрема Законом від 18 січня 2001 р. "Про громадянство України", міжнародними договорами й іншими актами законодавства України. Основою адміністративно-правового статусу або адміністративної правосуб'єктності громадян України є **адміністративна правоздатність й адміністративна дієздатність**.

Адміністративна правоздатність – *це здатність мати права і нести обов'язки адміністративно-правового характеру.* Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю. Її обсяг установлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження.

Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності – така відмова не має законної сили. Правоздатність може бути обмежена під час учинення злочину або адміністративного правопорушення лише на основі вироку або постанови суду. **Наприклад**, права керування транспортними засобами, права полювання, права пересування, батьківських прав тощо.

---

[21] Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

Адміністративна дієздатність є другим складником адміністративної правосуб'єктності громадянина. Адміністративна правоздатність – основа адміністративної дієздатності громадян, вона формує умови, за яких реалізуються їхні суб'єктивні права й обов'язки.

Адміністративна дієздатність – *це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру*[22].

Адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Також вона виникає і після досягнення 14-річного віку (отримання паспорта). Така дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку відповідно до чинного законодавства.

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** потреб належать: право на повагу до гідності, на свободу й особисту недоторканність, на свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної й іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права та 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 правосуб'єктності громадян належить також **обов'язок**:

- захищати незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи, нести військову службу;
- не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати збитки, що 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 та збори;
- не посягати на права, свободи, честь і гідність інших людей.

---

[22] Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков, О. Кузьменко, У. Пастух та ін. Київ : Юрінкорм Інтер, 2012. С. 140–141.

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 задавати шкоди природі, культурним й історичним пам'яткам, а також 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 багатьох чинників, що 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 режиму воєнного стану – обов'язок захищати свою країну тощо).

Деліктні обов'язки – *обов'язки, що виникають із деліктних правовідносин, утворюють 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 їхнього змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші – з утриманням від дій, заборонених нормами права.

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 врегулюванні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб.

6.2.2. Іноземці, особи без громадянства

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права є іноземці й 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 й осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції України й 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 й обов'язків, які утворюють групу виняткових прав й обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

Іноземці й 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 й особами без громадянства своїх прав і свобод не має завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян й інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці й 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 й 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 у Збройних силах України;
- для іноземних громадян й осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях, для них установлено окремі правила паспортного режиму, вступу до навчальних закладів; для іноземних громадян й осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність у зв'язку з їхньою протиправною поведінкою.

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

Серед підстав варто назвати такі:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку;
- інтересів громадян України й інших осіб, які проживають в Україні;
- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе свідомо 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 і службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів й 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 чи органів державної

влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші невиконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, серед яких і пов'язані з попереднім видворенням, зокрема після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну тощо.

Рішення про заборону в'їзду в Україну терміном 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 й особам без громадянства забороняється подальший в'їзд в Україну на десять років, що додається до частини строку заборони в'їзду в Україну, який не сплив до моменту ухвалення повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

6.2.3. Біженці й особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту

Біженці й особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, утворюють 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 їхньому 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 й 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 їхньому 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 й 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 й 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 їхньому життю або свободі загрожує небезпека.

6.2.4. Фізичні особи-підприємці

У розвинених демократичних правових країнах більшість громадян забезпечують собі гідне існування завдяки власній справі – малого й середнього бізнесу. В Україні громадяни займаються малим бізнесом зазвичай 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".

Варто 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 й одержання прибутку.

До особливостей правосуб'єктності 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, й 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 тощо).

Отже, **правосуб'єктність** чи **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 рівня втручання у сферу підприємницької свободи.*

6.2.5. Юридичні особи приватної форми власності – підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права

Колективні приватні суб'єкти адміністративного права утворені, насамперед, юридичними особами приватного права, що створюються за волевиявленням засновників на підставі установчих нормативно-правових актів (документів). Найпоширенішими організаційно-правовими формами юридичних осіб є підприємства, установи й організації, що виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні й 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, що має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідну й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу). Підприємство має самостійний баланс, розрахункові й інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство – і товарний знак.*

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Їхня мета – *створення соціальних цінностей переважно невиробничого характеру* (культура, освіта, охорона здоров'я тощо).

Свою діяльність підприємства й установи здійснюють згідно із ГК, ЦК, ПК, законами України "Про господарські товариства", "Про державно-приватне партнерство", іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, що затверджує власник майна за участю трудового колективу.

У взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації підприємства й установи практично розв'язують усі питання – від державної реєстрації, провадження своєї діяльності та до її припинення. Крім того, підприємства й установи вступають в адміністративно-правові відносини із суб'єктами публічної адміністрації щодо: оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної й екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їхніх працівників, населення, споживачів продукції; охорони довкілля від забруднення й інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі й інших природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їхньої професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями тощо.

6.2.6. Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права

Розвиток інститутів громадянського суспільства зумовлений їхньою активною взаємодією з органами публічної адміністрації для забезпечення реалізації публічних інтересів.

Одним з **головних інститутів** громадянського суспільства є **громадські об'єднання**.

Відповідно до положення Закону України "Про громадські об'єднання", який набув чинності 1 січня 2013 р., **фізичні особи**, долучаючись до діяльності різноманітних громадських об'єднань, отримують реальну можливість ефективніше впливати на формування та реалізацію державної політики, урегулювання важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх інтересів.

Ознаки громадських об'єднань:

- можливість забезпечувати публічний інтерес як усього народу України, так й окремої групи осіб, що мають спільний інтерес;
- добровільність об'єднання;
- відсутність управління з боку органів публічної адміністрації;
- неприбутковий характер.

За **класифікаційним розподілом** громадські об'єднання можна поділити на три групи:

- політичні партії;
- громадські організації;
- інші громадські об'єднання (професійні спілки, організації роботодавців, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, творчі спілки, окремі види релігійних організацій, благодійні товариства, торгово-промислові палати).

Громадські об'єднання – *це добровільні, незалежні від органів публічної адміністрації у виборі напрямків і методів діяльності, неприбуткові самоврядні громадські формування, які створюються та функціонують на основі спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів їхніх членів як усередині цього об'єднання , так і в зовнішньому середовищі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин та на досягнення громадських цілей, у порядку, що визначений Конституцією України, законодавством України та нормативно-правовими актами громадських об'єднань*[23].

Політичні партії. Відповідно до Закону України "Про політичні партії України" **політичною партією** 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 й інших політичних заходах.*

Громадські організації – *це недержавне, добровільне об'єднання громадян, об'єднаних спільною метою реалізації та захисту прав, а також законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів, що здійснює вплив на суспільно-політичне життя та не ставить як основну мету свого існування отримання прибутку*[24].

Громадська організація може вступати у **два види** адміністративно-правових відносин із суб'єктами владних повноважень:

- у відносини, де вона є суб'єктом владних повноважень, оскільки держава делегувала їй окремі владні функції;
- у відносини, де другою стороною є суб'єкт владних повноважень[25].

Інші громадські об'єднання. 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 їхньої професійної (трудової) діяльності (навчання).*

Різновидом об'єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про органи самоорганізації населення". Відповідно до положень зазначених законів органи самоорганізації населення є однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у врегулюванні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представниць-

---

[23] Віхляєв М. Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2013. С. 6.

[24] Меркулова К. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських організацій : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ірпінь, 2014. С. 15.

[25] Там само. С. 16.

кими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних й інших органів самоорганізації населення.

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.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду та віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Наприклад, 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 є стійкими організаційними утвореннями зі специфічними цілями й конкретними способами їхнього 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 у визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій вірян, 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 вірян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

Так само і релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються виняткове 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.

6.3. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

6.3.1. Адміністративна правоздатність

Основною ознакою приватної особи як суб'єкта адміністративного права є їхня правосуб'єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав й обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов'язки).

Правоздатність – *це здатність особи бути носієм прав й 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 й обов'язків у сфері публічного адміністрування*. Вона виникає з моменту народження людини й підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена. Від неї неможливо відмовитися добровільно, оскільки така відмова не має юридичної сили. Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина[26].

Адміністративна правоздатність органів публічного адміністрування виникає одночасно з їхнім утворенням і визначенням компетенції. При цьому зазвичай органи публічного адміністрування зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, що відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

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

Конкретний обсяг прав, свобод й 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 обіймання посади в державному органі.

6.3.2. Адміністративна дієздатність

На відміну від адміністративної правоздатності, що 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 після досягнення 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.

Приватна особа (фізична або юридична) – *це будь-яка народжена й жива людина, що здійснює різні акти соціально значущого поводження й несе відповідальність згідно зі своїм рівнем, віком, психічним і фізичним здоров'ям.* Правоздатність фізичних осіб виникає в момент народження і припиняється

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

зі смертю. Дієздатність фізичних осіб пов'язана із психічними та віковими властивостями людини і залежить від них. Часткову дієздатність мають 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 їхніх керівників, які очолюють органи публічного адміністрування цих підприємств, установ, організацій).* До них також належать і структурні підрозділи органів публічної адміністрації, установ, організацій (напр., 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 й інших загальнообов'язкових норм і правил.

6.3.3. Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність – *це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, вчинену її протиправними діями.* Полягає вона в здатності суб'єкта самостійно усвідомлювати свій учинок 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 й обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність. Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб'єктності – здатності вчинювати правопорушення[27].

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

---

[27] Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права : монографія. Суми : Мрія-1, 2014. С. 126.

Питання деліктоздатності юридичної особи викликали чимало дискусій. З ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), який визнав відповідачем орган державної влади й 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 (напр., у природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо). У будь-якому разі деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно із правосуб'єктністю, оскільки саме вона зумовлює обсяг компетенції (сукупності прав й обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа й нестиме відповідальність[28].

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

6.3.4. Загальний і спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права охоплює адміністративну правоздатність і дієздатність (що, зі свого боку, містить деліктоздатність).

У сфері публічного управління правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів має як загальні ознаки, так й ознаки, що дають змогу їх розмежовувати, через що виділяють загальну та спеціальну адміністративну правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права.

Загальну ознаку прийнято називати статусом громадянина. За змістом розрізняють такі групи прав громадян: на участь у публічному управлінні, на державну участь, сприяння, допомогу компетентних органів публічного адміністрування, право на захист, право на допомогу недержавних організацій.

Для всіх осіб, які перебувають на території України та не є її громадянами, законодавством встановлено певні особливості праводієздатності: вони не можуть бути державними службовцями, займати окремі посади, працювати у правоохоронних органах; не допускаються до діяльності, пов'язаної з державною таємницею; на них не поширюється військовий обов'язок; їхня адміністративна деліктоздатність специфічна; вони проживають і здійснюють свою діяльність на підставі спеціальних документів (це, **напр.**, 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.

---

[28] Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Правознавство. Вип. 597. С. 90–94.

Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права. У реальному житті існує розмаїття спеціальних адміністративно-правових статусів. До них належать:

- статус **членів адміністративних колективів** (розрізняють 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 вимушеними переселенцями, інвалідами війни та прирівняними до них особами, дітьми-сиротами, багатодітними батьками тощо);
- статус **жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом** (території, що тимчасово чи постійно перебувають в особливому правовому становищі в період режиму воєнного стану, тимчасово окуповані території, 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 отримання дозволу на здійснення визначеної діяльності й регулюють контроль за нею).

6.4. Суб'єктивні публічні права й обов'язки приватної особи

6.4.1. Сутність суб'єктивних публічних прав й обов'язків

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 в 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 і гарантіями держави.

Суб'єктивні права відзначаються публічністю, що передбачає змогу приватних осіб впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, реалізовувати права та свободи, надані Конституцією, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їхніх посадових осіб у суді 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, що мають адміністративну правоздатність й адміністративну дієздатність, переважно природний характер цієї категорії прав, тобто їхнє 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'єкту **можливості**:

- поводити себе відповідним чином (право на свої дії);
- 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 зазвичай не може бути реалізованим 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;
- їхня реалізація забезпечується державним примусом;
- мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами, а їхнє виконання забезпечується застосуванням державного примусу.

Суб'єктивні публічні обов'язки приватних осіб – *це покладена державою та закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки суб'єкта в публічних правовідносинах, їхня реалізація, забезпечена можливістю застосування державного примусу.*

Реалізація суб'єктивних публічних прав та обов'язків приватної особи. Нормами адміністративного права регулюються (закріплюються) всі ті права й обов'язки 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 їхні 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.

6.4.2. Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їхня характеристика

Реалізація **суб'єктивних** публічних прав приватних осіб здійснюється через систему права:

- 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 публічну інформацію, 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, право на захист персональних даних).

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

До основних видів суб'єктивних публічних прав приватних осіб належать:

- право на участь в ухваленні рішень.
- право на звернення,
- право на електронну петицію,
- право на адміністративне оскарження,
- право на захист персональних даних,
- право на публічну інформацію.

6.4.2.1. 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 й органів місцевого самоврядування.

Управління державними справами здійснюється через **участь** у виборах, референдумах, у діяльності політичних партій та організацій, в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування й 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 й ухваленні рішень з питань державного й суспільного життя.

Ухвалення управлінських рішень – *це процес трансформації вимог різноманітних груп й 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 їхніми об'єднаннями.*

Метою проведення консультацій із 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 проходити у формі:

- публічного громадського обговорення,
- електронних консультацій із 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 із громадськістю щодо:

- проєктів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод й обов'язків громадян;
- життєвих інтересів громадян, зокрема тих, що впливають на стан довкілля;
- 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, їхнього фінансування та діяльності;
- надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства;
- присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, що за ними закріплені.

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

Громадська рада:

• готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій із громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;

• подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;

• здійснює відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів, які розробляє орган та ін.

Право на участь громадян в ухваленні рішень спільно з органами влади дає змогу громадянам впливати на подальший розвиток задоволення їхніх потреб, поліпшити рівень соціального захисту громадян і запропонувати владі альтернативні варіанти для врегулювання суспільних проблем, а також виявити питання, розв'язання яких є актуальним для громадян і публічної влади.

6.4.2.2. Право на звернення

Основними нормативно-правовими актами, що сприяють реалізації зазначеного права, є Конституція України, Закон України "Про звернення громадян" й 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 надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін.

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 їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних й особистих прав і законних інтересів та скаргою про їхнє порушення.

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином й органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. З огляду на це в таких 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 й 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 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 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 січня 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.

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

Як зазначив Вищий адміністративний суд України в п. 3.4 Постанови Пленуму "Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації" від 29 вересня 2016 р. № 10, одержавши запит на інформацію, який подано згідно із Законом України "Про доступ до публічної інформації", проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону України "Про звернення громадян", розпорядник публічної інформації має відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам першого з названих законів[29].

У такому разі уповноважена посадова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, до якої наді-

[29] Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text

йшов запит, зобов'язана розглянути його, керуючись принципами добросовісності й розсудливості на підставі вимог Закону України "Про звернення громадян".

Водночас запитувача має бути повідомлено у п'ятиденний термін про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону України "Про звернення громадян".

У разі, якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом України "Про доступ до публічної інформації", за своїм змістом поєднує предмет регулювання цього закону та Закону України "Про звернення громадян", то такий "запит-звернення" має розглядатися у відповідних частинах, у термін і порядок, що передбачені відповідними законами. До того ж розпорядник публічної інформації у п'ятиденний термін має 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій – безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.*

Зазначені форми звернень не потребують ведення окремого обліку, окремого порядку реагування на кожне з них.

Важливість існування різних форм пов'язується з їхньою змістовою відмінністю, конкретною адресністю.

Окремі форми звернень доповнюють, а не усувають одна одну. **Пропозиція** або **зауваження**, наприклад, можуть містити думки громадян щодо будь-якої сфери діяльності держави й суспільства. Зазвичай у пропозиції відображено власні спостереження, індивідуальну практику її автора, порушено проблеми державного і громадського життя із зазначенням помилок у їхньому розв'язанні, яких припускаються конкретні органи, а також пропонуються шляхи та способи усунення цих проблем. Пропозиціям громадян приділено не так багато уваги як 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** переважно 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** зазначають порушення особистого права громадянина, обґрунтовують 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, унаслідок 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 подано електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису під час надсилання електронного звернення не вимагається.

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

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

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

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р.

Якщо питання, порушені у зверненні, одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами, 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 самий термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скаржника (безоплатність розгляду). Скарги розглядають залежно від їхнього характеру впродовж 30 днів (звичайні); 15 днів (невідкладні); 45 днів (складні, що 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.

6.4.2.3. Право на електронну петицію

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

Електронні петиції подають через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, що 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 зазначають дату початку збору підписів та інформацію 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, що здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, і розміщує текст електронної петиції. Її оприлюднюють на офіційному вебсайті, відповідно, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об'єднання, що 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, зазіхання на права та свободи людини.

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

Приклад: 18 січня 2021 р. 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 ко-

бам, які проживають на тимчасово окупованих територіях і мають громадянство іншої іноземної держави, відмінної від України. Суд вказав, що електронна петиція фактично стосується позбавлення невизначеного кола громадян України правового зв'язку між таким громадянином та Україною, а це суперечить вимогам чинного законодавства[30].

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 ст. 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 тис. 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 терміну збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

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

6.4.2.4. Право на свободу мирних зібрань

Положення ст. 39 Конституції України відповідають змісту Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включно з правом 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.

---

[30] Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 січня 2021 р. у справі № 9901/302/20. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/ 94524862

Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщають 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 й 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** передбачає також *поведінку, що ображає чи дратує осіб, які не згодні з ідеями чи заявами, що підтримуються зібранням, або навіть поведінку, спрямовану на свідоме створення перешкод для третіх осіб.*

Право на свободу мирних зібрань може бути обмежене лише в ситуаціях, регламентованих законодавством, і за рішенням суду.

Отже, право на свободу мирних зібрань є основоположним і непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи й інтереси і яке не підлягає обмеженню, крім випадків, визначених законодавством.

6.4.2.5. Право на адміністративне оскарження

Адміністративне оскарження – *це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, що передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку й обов'язок цих осіб урегулювати питання, порушені у скарзі.*

Право на адміністративне оскарження щодо правомірності прийнятого адміністративного акта чи його виконанням, коли порушено чи може бути порушене право особи та її свободи чи законні інтереси регулюються відповідно до вимог Закону України "Про адміністративну процедуру".

6.4.2.6. Право на захист персональних даних

В умовах швидкого розвитку інформаційних технологій і запровадження електронного урядування з'являються нові можливості для підвищення ефективності забезпечення прав громадян суб'єктами публічної адміністрації з використанням сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Утім, запровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій також породжує додаткові ризики щодо порушення права на захист персональних даних під час здійснення публічного управління з метою забезпечення публічного інтересу, прав і свобод громадян.

Право на захист персональних даних в Україні гарантується ст. 32 Конституції України, що передбачає заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини[31]. Зазначена конституційна норма окреслює правову основу та створює систему законодавчих актів, що регулює сферу захисту персональних даних. Основним, спеціальним законом у сфері захисту персональних даних є Закон України "Про захист персональних даних", норми якого поширюються на всі сфери публічного управління, де здійснюється оброблення, збір, зберігання та використання персональних даних[32]. На основні зазначеного закону ухвалюють підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють специфічні аспекти обробки та захисту персональних даних у різних сферах публічного управління.

Наприклад: Закон України "Про адміністративні послуги" не лише сприяє удосконаленню надання публічних послуг, а й містить положення, що забезпечують захист персональних даних під час їхнього оброблення у процесі надання адміністративних послуг[33].

Право на захист персональних даних – *це право особи контролювати збір, обробку, зберігання та використання її персональних даних, а також право на захист від неправомірного доступу, втручання чи використання таких даних без її згоди.* Тобто право на захист персональних даних передбачає забезпечення конфіденційності, точності й актуальності інформації, що стосується особи, а також її можливість впливати на те, як і для яких цілей використовуються її персональні дані суб'єктами публічної адміністрації.

Персональними даними є *будь-які відомості або дані в об'єктивізованій формі, що стосуються суб'єкта даних (фізичної особи), який підлягає ідентифікації.* Серед персональних даних виділяють *загальні* (прізвище, ім'я, по батькові, адреса особи, паспортні дані, сімейний стан тощо), *спеціальні* (інформація щодо участі у політичних партіях і громадських організаціях, віросповідання, переконання світоглядного характеру, наявність / відсутність судимості, інформація з реєстрів нерухомого майна) та *біометричні дані* (дані медичного характеру) про особу[34].

---

[31] Конституція України від 28.06.1996 р. № 245к/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[32] Про захист персональних даних : Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297–VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

[33] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

[34] Цьоменко А. В. Персональні дані громадян та їхня класифікація в сучасній доктрині адміністративного права. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військові науки.* 2023. № 1(53). С. 41–45. URL : https://miljournals.knu.ua/ index.php/visnuk/article/view/1028/955

Суб'єктом персональних даних є *конкретна фізична особа, персональні дані якої обробляють, а саме: підлягають збиранню, зміні, зберіганню та захисту з метою ідентифікації цієї особи, зокрема і з використанням інформаційних технологій та штучного інтелекту.* До окремих суб'єктів персональних даних належать: здобувачі освіти; пацієнти; фізичні особи-підприємці; фізичні особи – платники податків; суб'єкти звернення щодо отримання адміністративних послуг; виборці; військовослужбовці; військовополонені[35].

Так само і діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації суб'єктивних прав нерозривно пов'язана з обробленням персональних даних. Під час надання адміністративних послуг, зокрема, здійснюється збирання загальних персональних даних фізичних осіб (суб'єктів персональних даних); під час реєстрації нерухомого майна і внесення інформації у відповідний державний реєстр, спеціальних даних про особу; під час надання медичних послуг, коли біометричні дані переносять у медичну картку пацієнта.

Суб'єкти публічної адміністрації, збираючи, обробляючи та зберігаючи персональні дані громадян, несуть відповідальність за їхню конфіденційність, безпеку та правильне використання. З огляду на це забезпечення належного рівня захисту персональних даних є необхідним для підвищення ефективної взаємодії між громадянами та суб'єктами публічної адміністрації, а також для дотримання основних прав людини в умовах розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, особливо під час здійснення публічного адміністрування щодо забезпечення публічного інтересу, прав і свобод громадян.

Отже, суб'єктивне право особи на захист персональних даних забезпечується всіма суб'єктами публічної адміністрації, які виступають розпорядниками, володільцями або третіми особами під час збирання, оброблення та зберігання таких даних у процесі здійснення публічного адміністрування.

6.5. Право на публічну інформацію

У сучасних умовах публічна інформація набуває ознак не лише об'єкта правовідносин, але й ефективного засобу здійснення комунікації в демократичній державі, розширення доступу до публічної інформації, формування нових видів інформаційної комунікації[36].

---

[35] Цьоменко А. В. Суб'єкти персональних даних громадян та їхня класифікація в сучасній доктрині адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2025. № 87. С. 202–207. URL : http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/325212/315213

[36] Діхтієвський В. П. Адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів : монографія. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика", 2021. С. 6.

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 України "Про доступ до публічної інформації"[37].

Вищий адміністративний суд України у Постанові Пленуму від 30 вересня 2013 р. № 11 "Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»" виокремив ознаки та види публічної інформації.

Ознаки публічної інформації:

- публічна інформація є готовим продуктом, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, визначених чинним законодавством;
- вона 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 визнавати інформацію, що 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.

Види публічної інформації:

- уся інформація, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, тобто органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;
- інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;
- інформація, пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включно з наданням освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- інформація щодо умов постачання товарів, послуг і цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінантне становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

---

[37] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

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

• інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація)[38].

Правову основу реалізації приватними особами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації формують 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.

Характерні **риси права приватних осіб** на публічну інформацію:

• 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, у якому її викладено;

• 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.

Отже, як наголошує О. Заярний, 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 рівня відкритості діяльності держави, її органів і посадових осіб[39].

---

[38] Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України "Про доступ до публічної інформації" : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 р. № 10. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ v0010760-13#Text

[39] Заярний О. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект : монографія. Херсон : Вид. дім "Гельветика", 2017. С. 352

Аналізуючи навчальну літературу та практику доступу до публічної інформації, доцільно виокремити такі **принципи права на доступ** до публічної інформації, як:

- прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання;
- інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону України "Про доступ до публічної інформації", крім обмежень, встановлених законом;
- рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних й інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких **вимог**:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні.

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

Також важливо зауважити, що 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, прізвищ, імен, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

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

Чинне в Україні законодавство про доступ до публічної інформації передбачає декілька 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 виділяють два основних способи реалізації громадянами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації:

- систематичне й оперативне оприлюднення інформації її безпосереднім розпорядником на виконання його обов'язків;
- надання інформації за запитами приватних осіб на доступ до публічної інформації.

Із наведених способів здійснення права приватними 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 в інтернет-мережі; 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 приватними 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, що 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 подавати в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Якщо запит на інформацію є письмовим, його можна подавати в довільній формі.

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.

Для 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.

Згідно з приписами п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України "Про доступ до публічної інформації" розпорядниками публічної інформації визнаються суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання[40]. **Приклади**: 1. Центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні службі, агентства тощо) є розпорядниками публічної інформації, якою вони володіють та/або які були створені ними під час виконання покладених функцій і завдань. 2. Не є розпорядниками публічної інформації народні депутати України, депутати місцевих рад і Верховної Ради АРК, голови районних, обласних рад, сільський, селищний староста та міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо.

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

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

До розпорядників публічної інформації також прирівнюють інших суб'єктів господарювання, які не належать до жодної з названих груп, проте володіють інформацією, що становить суспільний інтерес. **Приклад**: суб'єкта ринку телекомунікацій, який не займає домінантного становища на ринку телекомунікаційних послуг, прирівнюють до розпорядників публічної інформації в частині оприлюднення інформації про тарифні плани на послуги зв'язку, домашнього інтернету чи телебачення.

---

[40] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text

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 вважають 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 розпочинається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відмову в задоволенні запиту на інформацію надають у письмовій формі.

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

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та зміст категорії "приватна особа" в адміністративному праві. Приватна особа як суб'єкт та об'єкт адміністративного права.
2. Види приватних осіб як суб'єктів адміністративного права.
3. Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права.
4. Громадяни як суб'єкти адміністративного права.
5. Поняття та види приватних юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права.
6. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти адміністративного права.
7. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи.
8. Адміністративна правоздатність приватної особи.
9. Адміністративна дієздатність приватної особи.
10. Адміністративна деліктоздатність приватної особи.
11. Загальний і спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи.
12. Суб'єктивні публічні обов'язки приватної особи.

13. Суб'єктивні публічні права приватної особи.
14. Право на участь в ухваленні рішень і його реалізація.
15. Право на звернення, на електронну петицію та їхня реалізація.
16. Право на адміністративне оскарження та його реалізація.
17. Право на захист персональних даних. Поняття та види персональних даних.
18. Право на публічну інформацію. Поняття та види публічної інформації.
19. Запит на публічну інформацію.
20. Порядок розгляду запиту на публічну інформацію.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / редколегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 592 с.

2. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.

4. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька [та ін.]: за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Вид. 2. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

6. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1: Загальне адміністративне право. Спеціальне адміністративне право В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін.; за заг. ред. В. Галунька, В. Феліка. Одеса : Вид-во "Юридика", 2024. 622 с.

7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua laws show/2939-17#Text

8. Про захист персональних даних : Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297–VI / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

Глава 7
НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

7.1. Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів у публічному адмініструванні

Незалежні регулятори (незалежні регуляторні органи, незалежні органи державного регулювання) є особливими органами в системі публічної адміністрації багатьох країн. Вони мають різні організаційно-правові форми та місце в системі публічних органів, різні назви, відрізняються складом керівних органів і порядком їхнього призначення. Однак є спільні ознаки, що дають змогу виокремлювати їх у спеціальну групу суб'єктів публічної адміністрації, а також проводити порівняльно-правові дослідження їхнього правового статусу. Прототипом таких регуляторних органів є американська Interstate Commerce Commission (1887). У Європі незалежні регуляторні органи утворені в багатьох галузях, що мають назву регульованих, зокрема у сферах енергетики та комунальних послуг, ринків фінансових послуг, залізничного транспорту, електронних комунікацій тощо. До регульованих сфер належать сфери діяльності суб'єктів природних монополій, мережеві галузі економіки (як, **напр.**, сфера енергетики). Особливий характер відносин у регульованих сферах потребує особливого державного впливу, яким є державне регулювання. Державне регулювання необхідно відрізняти від публічного (передусім державного управління). Якщо державному управлінню притаманний прямий, безпосередній, адміністративний вплив керуючого суб'єкта на керовані об'єкти, то державне регулювання – це, насамперед, опосередкований вплив регулюючого суб'єкта на регульоване середовище. Державне управління традиційно асоціюється з адміністративною державою (державою з адміністративно-командною / плановою економікою), тоді як державне регулювання є інструментом регульованої держави (держави з ринковою економікою).

Державне регулювання потребує відповідного інституційного забезпечення, найкращим варіантом якого визнано створення незалежних регулярних органів. Особливими ознаками незалежного регуляторного органу є поєднання (з певними обмеженнями) функцій законодавчої, виконавчої та судової влади. У зарубіжній доктрині нерідко говорять про окреслені функції незалежних регуляторів як квазізаконодавчі, квазі-виконавчі та квазісудові. Особливо це стосується країн, де регуляторні органи не входять до жодної з гілок влади та посідають особливе місце в системі органів публічної адміністрації.

Ключовою ознакою незалежних регуляторних органів є їхня незалежність у процесі здійснення регуляторних повноважень від будь-якого публічного або приватного інтересу. Забезпечення принципу незалежності здійснюється шляхом установлення законодавчих вимог до осіб, які обіймають посади

керівників / членів керівних органів зазначених регуляторів (освіта, досвід роботи, репутація), максимального терміну їхніх повноважень, вичерпного переліку підстав для дострокового припинення повноважень.

Розрізняють *організаційну*, *функціональну* та *фінансову* незалежність незалежних регулярних органів. Під **організаційною** незалежністю розуміють *організаційну відокремленість регулятора від інших публічних органів* (окрема юридична особа, відсутність відносин прямого організаційного підпорядкування), під **функціональною** – *автономне ухвалення регуляторних рішень*, під **фінансовою** – *наявність належних ресурсів для здійснення регуляторних повноважень, включно з достатнім рівнем оплати праці персоналу регуляторного органу.*

До найпоширеніших повноважень незалежних регуляторів належать: регулювання цін / тарифів на товари / послуги суб'єктів господарювання регульованих сфер, ліцензування суб'єктів господарювання регульованих сфер, здійснення контролю / нагляду за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, а також захист прав споживачів.

Багаторічний зарубіжний досвід продемонстрував ефективність здійснення державного регулювання спеціально утвореними органами державної влади – незалежними регуляторними органами (незалежними органами державного регулювання, незалежними регуляторами). Про це свідчить той факт, що модель незалежних регуляторних органів отримала своє застосування не лише на національному рівні держав – членів ЄС, а й на рівні Європейського Союзу. Децентралізовані агентства ЄС є за своєю правовою природою незалежними регуляторними органами, яким властиві перераховані ознаки. Нині існує понад 30 децентралізованих агентств. Вони мають особливості правової природи, утворюються на визначений період та є незалежними від інституцій ЄС. Діяльність децентралізованих агентств спрямована на імплементацію політики ЄС у визначених сферах. Для досягнення цієї мети вони співпрацюють із національними регуляторними органами у державах – членах ЄС. Децентралізованими агентствами ЄС, зокрема, є Агентство зі співробітництва енергетичних регуляторів (ACER), Орган європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC), Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL), Європейське природоохоронне агентство (EEA).

7.2. Незалежні регуляторні органи в Україні

Незалежні регуляторні органи в системі суб'єктів публічної адміністрації існують уже тривалий час, мають свою історію, пройшли різні періоди реформування, утворені в різних організаційно-правових формах і займають різне місце в системі державних органів, характеризуються особливостями утворення, призначення та звільнення керівників і членів органів управління тощо. Серед сфер, які в різні періоди належали до регульованих сфер, варто

назвати сфери електроенергетики та природного газу, комунальних послуг, електронних комунікацій, фінансових послуг, цінних паперів і фондового ринку. Деякі регуляторні органи вже відійшли в минуле (**напр.**, Національна комісія регулювання ринків комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг), інші зазнали суттєвих реформ, що стосуються їхнього правового статусу та сфер повноважень (**напр.**, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), були утворені нові (**напр.**, Національна комісія з регулювання азартних ігор та лотерей), а створення деяких поки що лише в планах на майбутнє (**напр.**, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту).

Варто зауважити, що в різні часи регуляторні органи займали різні місця в системі державних органів України. Зокрема, перший регуляторний орган – Національна комісія регулювання електроенергетики України (утворено Указом Президента України в грудні 1994 р.) – був створений як позавідомчий постійно діючий державний орган. Між іншим, це був третій у Європі енергетичний регулятор (першим є британський регулятор OFFER, утворений у 1989 р., другим – угорський HEO, створений у вересні 1994 р.). Згодом й енергетичний регулятор, й інші регуляторні органи отримали статус центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, і – донедава – державних колегіальних органів, що не належали до жодної з гілок влади, утворювалися Президентом України; їхня діяльність також унормовувалася як законами України, що регулювали відносини у відповідній регульованій сфері, так і положеннями, затвердженими указами Президента України. З приводу конституційності положень законів, що закріплювали саме такий статус регуляторів, точилися багаторічні дискусії. Серед основних аргументів – вичерпний перелік повноважень Президента України, установлений Конституцією України, та відсутність серед них повноважень утворювати державні колегіальні органи, а також визначення в частині другій ст. 6 Конституції України лише органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Висловлювалися такі пропозиції щодо врегулювання цієї проблеми: або ж Верховна Рада України має внести відповідні зміни до Конституції України з метою унормування конституційно-правового статусу регуляторних органів, або Конституційний Суд України має визнати відповідні положення законів, що закріплюють статус регуляторних органів, неконституційними. Рішенням від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої ст. 1, п. 2 частини першої ст. 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої ст. 4, частини першої абзаців першого, другого частини другої ст. 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої ст. 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 комуна-

льних послуг) Конституційний Суд України визнав неконституційними положення відповідного Закону України щодо статусу енергетичного регулятора як державного колегіального органу та рекомендував Верховній Раді України унормувати це питання. Відповідні зміни були внесені до Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" й енергетичний регулятор знову отримав статус центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відповідні зміни були внесені також до законів, що регулюють статус інших регуляторних органів, за винятком Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР), яка так і залишилася державним колегіальним органом. Щоправда, конституційність такого статусу НКЦПФР не є незаперечною з огляду на зазначене рішення Конституційного Суду України щодо Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Нині в Україні до незалежних регуляторних органів належать, зокрема, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з регулювання азартних ігор і лотерей, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

7.2.1. Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Енергетичний регулятор), визначається Законом України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII.

Енергетичний регулятор – постійно діючий центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що утворюється Кабінетом Міністрів України. За способом ухвалення владних рішень енергетичний регулятор є колегіальним органом.

Державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг передбачає:

- нормативно-правове регулювання у випадках, коли відповідні повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;
- формування цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг і реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- державного контролю та застосування заходів впливу;
- використання інших засобів, передбачених законом.

Серед основних завдань Енергетичного регулятора виокремлено сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками інших держав, зокрема в межах Енергетичного співтовариства, співпраці з Радою регуляторів Енергетичного співтовариства, Секретаріатом Енергетичного співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав. Енергетичне співтовариство – це міжнародна організація, членами якої є Європейський Союз і треті держави. Мета діяльності – розширення принципів і стандартів Європейського Союзу у сфері енергетики на інші країни, зокрема країни Південно-Східної Європи. Держави-члени зобов'язуються привести своє енергетичне законодавство у відповідність до визначеного законодавства Європейського Союзу (acquis EU) та здійснюють лібералізацію своїх енергетичних ринків. Україна є повноправним членом Енергетичного співтовариства з лютого 2011 р.

Ще одним важливим завданням Енергетичного регулятора є захист прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами.

7.2.2. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку

Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – Регулятор електронних комунікацій), визначається, передусім, Законом України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку" від 16 грудня 2021 р. № 1971-IX; особливості встановлені законами України "Про електронні комунікації" та "Про поштовий зв'язок".

Регулятор електронних комунікацій за місцем у системі органів державної влади є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. За способом ухвалення владних рішень регулятор є колегіальним органом.

Зазначений регуляторний орган здійснює державне регулювання, державний нагляд (контроль) з метою досягнення балансу інтересів користувачів, держави, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки електронних комунікацій, розвитку конкуренції, інтеграції ринків України у цих сферах до ринків Європейського Союзу.

До основних завдань Регулятора електронних комунікацій належить:

- створення умов для ефективного функціонування та розвитку сфер електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку;
- сприяння відкриттю ринків у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку для всіх споживачів

і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до електронних комунікаційних послуг і послуг поштового зв'язку;

• сприяння взаємовигідній інтеграції ринків електронних комунікацій і надання послуг поштового зв'язку України з відповідними ринками інших держав, зокрема в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

• забезпечення захисту прав споживачів щодо отримання послуг належної якості відповідно до вимог законодавства;

• забезпечення інвестиційної привабливості розвитку інфраструктури, ринків у сферах електронних комунікацій і надання послуг поштового зв'язку;

• сприяння розвитку конкуренції на ринках електронних комунікацій і надання послуг поштового зв'язку;

• забезпечення дотримання принципів управління радіочастотним спектром;

• інші завдання, передбачені законами України.

До основних повноважень Регулятора електронних комунікацій законом віднесено, зокрема, нормативно-правове регулювання, ліцензування, надання дозволів, регулювання цін (тарифів), контроль.

Варто нагадати, що попередником чинного Регулятора електронних комунікацій була Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку й інформатизації (НКРЗІ), яка припинила свою діяльність на підставі Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку". Водночас зазначеним законом (п. 4 розд. III "Прикінцеві та перехідні положення" передбачено, що з дня набрання ним чинності НКРЗІ "набуває статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, що не потребує проведення процедур, пов'язаних із ліквідацією та реорганізацією державних органів, а також не потребує проведення, переміщення, учинення будь-яких інших дій або ухвалення будь-яких інших рішень щодо трудових відносин із працівниками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку й інформатизації, які станом на день набрання чинності цим законом займають посади в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. Особи, які перебувають на посадах голови та членів державного колегіального органу – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації – на день набрання чинності цим законом продовжують здійснювати свої повноваження протягом строку, що є різницею між шістьма роками та терміном перебування на посаді до дня набрання чинності цим Законом". Згідно із цим законом Регулятор електронних комунікацій є правонаступником НКРЗІ. Отже, законодавець змінив назву, організаційно-

правову форму (з державного колегіального органу на комісію, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом), місце в системі суб'єктів публічної адміністрації (з органу, що не належить до жодної з гілок влади, на орган виконавчої влади). При цьому зазначені зміни відбулися шляхом унесення змін до закону, а не внаслідок реорганізації чи ліквідації й утворення нового органу.

7.2.3. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Особливе місце в системі органів державної влади займає Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР). НКЦПФР є одним із перших державних регуляторних органів, який було утворено 12 червня 1995 р. (попередня назва – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку).

НКЦПФР діє, передусім, відповідно до Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків" від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР.

На відміну від усіх інших регуляторних комісій, які натепер мають статус центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, НКЦПФР усе ще зберігає статус державного колегіального органу, та, відповідно, не належить до жодної з гілок влади.

НКЦПФР, оскільки має інший статус – статус державного колегіального органу, а не центрального органу виконавчої влади – утворюється Президентом України.

Зазначений орган має організаційно-правову форму державного колегіального органу, що є підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. Правовий статус закріплено Законом України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків", а також Положенням про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затвердженим Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. Комісія є колегіальним органом, має свій центральний апарат.

Голова та члени НКЦПФР призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України шляхом видання відповідного указу. Законом установлено вимоги щодо освіти, досвіду роботи для кандидатів на посади голови та членів регулятора. Передбачено, що головою та членом регулятора можуть бути громадяни України, які мають повну вищу (профільну, економічну або юридичну) освіту, досвід роботи на керівних посадах не менше трьох років упродовж останніх десяти років. Водночас також передбачені законодавчі обмеження щодо обіймання окреслених посад з метою забезпечення незалежності посадових осіб регулятора від регульованої сфери, а саме встановлено, що вони не можуть бути власниками корпоративних прав професійних учасників фондового ринку.

Важливо підкреслити, що згідно із зазначеним законом (ст. 6) голова, члени, керівні працівники та фахівці центрального апарату і відповідних територіальних органів є державними службовцями.

Законом визначено максимальний термін повноважень голови та членів регулятора, який становить шість років; водночас та сама особа не може перебувати на такій посаді більше двох термінів підряд.

До гарантій незалежності регулятора від публічного інтересу варто віднести положення зазначеного закону про те, що голова та члени регулятора можуть бути звільнені з посади в разі подання заяви про відставку, неможливості виконання обов'язків за станом здоров'я, припинення громадянства України, грубого порушення службових обов'язків, набрання законної сили обвинувальним вироком суду у вчиненні кримінального правопорушення, наявності інших підстав, передбачених законами.

Основними **завданнями** НКЦПФР є:

- формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринків капіталу й організованих товарних ринків в Україні, сприяння адаптації національних ринків капіталу до міжнародних стандартів;
- координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринків капіталу й організованих товарних ринків;
- здійснення державного регулювання та контролю за емісією (видачею) й обсягом цінних паперів, укладанням і виконанням деривативних контрактів і вчиненням та виконанням правочинів щодо інших фінансових інструментів на організованих ринках, а також у сфері спільного інвестування;
- здійснення державного регулювання та контролю в системі накопичувального пенсійного забезпечення;
- захист прав інвесторів у фінансові інструменти (зокрема й споживачів фінансових послуг у межах компетенції, визначеної Законом України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг") й учасників ринків капіталу та організованих товарних ринків шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства про ринки капіталу й організовані товарні ринки, зокрема і про систему накопичувального пенсійного забезпечення, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень;
- сприяння розвитку ринків капіталів та організованих товарних ринків;
- узагальнення практики застосування законодавства України з питань емісії (видачі) й обігу цінних паперів в Україні, укладання та виконання деривативних контрактів і вчинення та виконання правочинів щодо інших фінансових інструментів на організованих ринках капіталу, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Серед повноважень НКЦПФР – нормативно-правове регулювання, ліцензування, реєстрація, контроль.

7.2.4. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України

Крім регуляторних комісій, до незалежних органів державного регулювання можна також входить Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (далі – Нацрада).

Правовий статус Нацради закріплено в Конституції України та Законі України "Про медіа". Нацрада є незалежним, постійно діючим колегіальним державним органом. До її повноважень віднесено здійснення державного регулювання, нагляду та контролю у сфері медіа (п. 33 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про медіа").

Законом України "Про медіа" закріплено принципи діяльності Нацради, до яких належать: верховенство права, законність, незалежність, об'єктивність, передбачуваність, правова визначеність, компетентність, професійність, колегіальність розгляду і врегулювання питань, обґрунтованість прийнятих рішень, відкритість і публічність. Зауважимо, що такі принципи, як урахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, а також урахування загальновизнаних норм і стандартів у галузі телерадіомовлення, що передбачалися у статусному Законі України "Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення України", хоча й не зазначені в переліку основних принципів діяльності Нацради, проте закріплені в інших положеннях закону. Зокрема, забезпечення політичної й ідеологічної багатоманітності віднесено до основних завдань державної політики у сфері медіа (п. 1. ч. 1 ст. 5 Закону України "Про медіа"). Міжнародні стандарти застосовують, зокрема, для визначення термінів і понять, не визначених законодавством України (ст. 1 Закону України "Про медіа").

До Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України входить вісім членів. Половину її складу призначає Верховна Рада України, другу половину – Президент України. Проте для того, щоб Нацрада була повноважною, достатньо призначити не менше шести її членів.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та сутність незалежних регуляторів.
2. Функції незалежних регуляторів у публічному адмініструванні.
3. Незалежні регулятори в системі органів державної влади.
4. Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.
5. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.
6. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.
7. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України

Рекомендована література

1. Конституція України : від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про медіа : Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. *Голос України.* 2022, 31 груд. № 267.

3. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків : Закон України від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 51. Ст. 292.

4. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16 грудня 2021 р. № 1971-IX. *Голос України.* 2022, 12 лют. № 28.

5. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14 липня 2020 р. № 768-IX. *Голос України.* 2020, 12 серп. № 141–142.

6. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Положення, затверджене Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2011, 23 листоп. № 31. С. 9. Ст. 1193.

Глава 8
ВІЙСЬКОВО-АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

8.1. Поняття та сутність військово-адміністративного права

Адміністративне право як галузь права є єдиною цілісною системою, що сформована із відносно самостійних взаємопов'язаних її елементів (підсистем). Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відображає послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, які утворені з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм[41]. Система адміністративного права формується внаслідок об'єктивного розвитку суспільства та суспільних відносин, залежно від сфер публічних інтересів суб'єктів суспільства, у яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність публічної адміністрації для забезпечення цих інтересів.

Незважаючи на дискусії про систему адміністративного права, нині домінантним є підхід щодо поділу адміністративного права на "загальне адміністративне право" й "особливе адміністративне право". З огляду на це загальне адміністративне право складається із загальних інститутів адміністративного права: принципів адміністративного права; джерел адміністративного права; суб'єктів публічної адміністрації; суб'єктивних публічних прав приватних осіб; інструментів публічного адміністрування; публічного майна; адміністративних процедур; адміністративних послуг; захисту прав приватних осіб у сфері публічного адміністрування[42].

На думку М. М. Тищенка, базовими для військово-адміністративного права є загальні положення адміністративного права, що стосуються загальних принципів публічного управління, функцій, форм і методів публічного управління, забезпечення законності, правопорядку й дисципліни в державному управлінні, питань адміністративної та дисциплінарної відповідальності за вчинення правопорушень[43].

Система особливого адміністративного права формується відповідно до різних сфер суспільного життя та напрямів діяльності публічної адміністрації, визначених Конституцією України як обов'язки (функції) публічної влади. Порядок реалізації таких функцій, а отже, правове регулювання суспіль-

---

[41] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 30.

[42] Там само. С. 31–32.

[43] Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація : навч. посіб. за заг. ред. проф. М. М. Тищенка. Харків : Право, 2013. С. 31.

них відносин у кожній сфері суспільної діяльності, зокрема й у сфері оборони, між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами публічного права здійснюється в межах окремої підгалузі особливого адміністративного права[44].

Перелік підгалузей особливого адміністративного права нині є відкритим і залежить від функцій, що реалізує публічна адміністрація на конкретному історичному етапі розвитку суспільства й держави. Водночас однією з основних функцій держави, визначених Конституцією України, є оборона України, захист її суверенітету й територіальної цілісності, яка також визнається справою всього українського народу (ст. 17)[45], тобто функцією (завданням) українського громадянського суспільства.

Саме тому реалізація передбачених Конституцію України обов'язків (функцій) публічної влади щодо забезпечення оборони та регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері оборони держави між публічною адміністрацією та приватними особами, іншими суб'єктами публічного права здійснюється в межах військово-адміністративного права як окремої підгалузі особливого адміністративного права.

Виділення в системі адміністративного права військово-адміністративного права як окремої підгалузі особливого адміністративного права обумовлене об'єктивними суспільними процесами розвитку державності українського народу, проголошенням незалежності України та створенням власної системи забезпечення оборони, розвитком і диференціацією суспільних відносин у сфері оборони, виникненням нових об'єктів правового регулювання, розвитком спеціального військового законодавства тощо.

Розвиток військово-адміністративного права розпочався із проголошення незалежності України й ухвалення перших законодавчих актів, що визначали правові основи забезпечення оборони незалежної української держави та регулювали суспільні відносини у сфері оборони. Серед них варто згадати Закони України "Про оборону України", "Про Збройні сили України", "Про загальний військовий обов'язок та військову службу", "Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", законодавчі акти які регулювали діяльність інших військових формувань, їхні повноваження у сфері оборони тощо.

Приклад: Закон України "Про оборону України" від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII встановлює засади оборони України, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права й обов'язки громадян України у сфері оборони[46].

---

[44] Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові правові аспекти : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2018. С. 92.

[45] Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

[46] Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

Закон України "Про Збройні сили України" від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII визначає функції, склад Збройних сил України, правові засади їхньої організації, діяльності, дислокації, керівництва й управління ними. Згідно із законом, Збройні сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності[47].

З ухваленням Конституції України 1996 р. були затверджені конституційно-правові основи забезпечення оборони нашої держави. На конституційних нормах, що визначають оборону Української держави, є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу, ґрунтуються система адміністративно-правового забезпечення оборони держави, правові засади виконання державою функцій публічного управління у сфері оборони, діяльність суб'єктів забезпечення оборони. Основні положення Конституції України щодо забезпечення оборони нашої держави постають джерелом військово-адміністративного права, знаходять свій подальший розвиток і закріплення в нормах військово-адміністративного права, нормативно-правових актах національного військово-адміністративного законодавства.

У сучасних умовах активного розвитку суспільних відносин у сфері оборони, що зумовлено російською військовою агресією, фактичним веденням воєнних дій, необхідністю проведення оборонної реформи за стандартами Північноатлантичного альянсу для забезпечення оборони, захисту суверенітету і територіальної цілісності України, прискорився процес остаточного формування військово-адміністративного права як підгалузі особливого адміністративного права, що регулює суспільні відносини у сфері оборони .

Військово-адміністративне право є підгалуззю особливого адміністративного права – *системою адміністративних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері оборони держави, пов'язані з підготовкою до оборони держави та забезпеченням її збройного захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту.*

Предметом правового регулювання військово-адміністративного права є *суспільні відносини у сфері оборони*, що виникають між публічною адміністрацією та приватними особами, відносини всередині публічної адміністрації, зокрема і в органах військового управління та військового командування, а також між останньою й іншими суб'єктами публічного права, що спрямовані на забезпечення оборони України, підготовки до збройного захисту та й захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту[48].

У межах загального предмета військово-адміністративного права формуються однорідні групи суспільних відносин і правових норм, що регулюють

---

[47] Про Збройні сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text

[48] Пашинський В. Й. Військово-адміністративне право в системі сучасного адміністративного права. *Адміністративне право і процес.* 2017. № 2(20). С. 46–49.

ці відносини, й утворюють відповідні **інститути військово-адміністративного права**, як-от:

- суспільні відносини у сфері організаційного забезпечення оборони держави, підготовки та застосування всіх складників сектору безпеки й оборони держави, публічного військового управління силами оборони;
- суспільні відносини щодо забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації;
- суспільні відносини, пов'язані з виконанням громадянами військового обов'язку та проходженням військової служби;
- суспільні відносини у сфері правового статусу та соціального захисту військовослужбовців;
- суспільні відносини, пов'язані з несенням внутрішньої, гарнізонної, вартової служби та несенням бойового чергування;
- суспільні відносини щодо підтримання законності, правопорядку та військової дисципліни;
- суспільні відносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю військовослужбовців;
- суспільні відносини щодо забезпечення бойової підготовки військ (сил);
- суспільні відносини у сфері підготовки, планування та ведення бойових дій;
- суспільні відносини щодо забезпечення дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час збройного конфлікту тощо.

Отже, військово-адміністративне право – це підгалузь адміністративного права норми якої регулюють адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення оборони України.

8.2. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері оборони

Реалізація публічною владою конституційної функції оборони держави здійснюється в процесі публічного управління. У сучасній юридичній науці **під публічним управлінням** розуміють *зовнішньо орієнтовану діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язану з реалізацією політичних рішень і впровадженням у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу*[49]. До таких завдань публічної влади (адміністрації) належить і визначена Конституцією України функція (завдання) щодо забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності (ст. 17)[50].

Завданням військово-адміністративного права є *детальна правова регламентація діяльності суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони, визначення їхніх повноважень, без чого неможж-*

[49] Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 56.
[50] Конституція України від 28 червня 1996 р. Ст. 141.

лива реалізації публічною владою функції забезпечення оборони держави. **Повноваження суб'єктів забезпечення оборони України** – *це сукупність прав й обов'язків, установлених нормативно-правовими актами, що спрямовані на реалізацію державної політики у сфері оборони, пов'язаної з підготовкою до збройного захисту та захисту держави в разі збройної агресії або збройного конфлікту.* З огляду на це правове регулювання діяльності, законодавче визначення повноважень суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони завжди має загальний характер і стосується всіх суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері оборони держави.

За своєю сутністю **діяльність** суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони *охоплює всі правові засоби, методи та процедури, що сприяють досягненню публічного інтересу у сфері оборони, мають правовий характер і регулюються нормами військово-адміністративного права*[51].

Систему суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони формують органи державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень, які за допомогою законодавчо закріплених засобів, методів і процедур сприяють досягненню публічного інтересу, пов'язаного із забезпеченням підготовки й оборони держави в разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Отже, **суб'єкти публічного адміністрування у сфері оборони** – *це суб'єкти публічної влади, наділені повноваженнями у сфері оборони, які за допомогою адміністративно-правових засобів, методів і процедур визначають та реалізують державну політику у сфері оборони, що охоплює всі сфери суспільного життя і спрямована на підготовку до оборони держави, її збройного захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту.*

Повноваження та система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони окреслюються нормами військово-адміністративного права. Водночас в актах військово-адміністративного законодавства знайдемо різні підходи щодо визначення системи суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони.

Приклад: Законом України "Про національну безпеку України" встановлено коло суб'єктів публічного управління (адміністрування) у сфері національної безпеки й оборони, які формують сектор безпеки й оборони, – це система органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення

---

[51] Пашинський В. Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 148–151.

із правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16 ч. 1 ст. 1)[52].

Повноваження та систему основних суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони визначено Законом України "Про оборону України". Зокрема до них належать такі групи суб'єктів:

- органи державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні й інші органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації);
- органи місцевого самоврядування;
- військові формування й органи військового управління (Збройні сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних сил України, Ставка Верховного Головнокомандувача);
- правоохоронні органи;
- підприємства, установи й організації і їхні посадові особи;
- громадяни України та громадські організації (розд. II)[53].

Приклад: Закон України "Про оборону України" визначає систему органів військового управління – Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб Збройних сил України, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у Збройних силах України й інших військових формуваннях, що призначені для виконання функцій з управління, у межах їхньої компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами й організаціями, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації[54].

Розглядаючи систему суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони, що визначена в діючих законодавчих актах, варто звернути увагу на наявність певних колізій і необхідність узгодження правових норм, які визначають коло таких суб'єктів та регулюють їхні повноваження.

---

[52] Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

[53] Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

[54] Там само.

Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони можемо класифікувати за такими критеріями:

• **порядок формування:** а) *виборний* порядок – органи (організації), які обирає народ України, населення певної адміністративно-територіальної одиниці, збори громадського об'єднання (Верховна Рада України; Президент України; органи місцевого самоврядування; територіальні громади, громадські об'єднання); б) порядок *призначення* (Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади; Рада національної безпеки і оборони України; військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації; в) *виборно-призначувальний* порядок (деякі суб'єкти громадянського суспільства, напр., громадська рада при Міністерстві оборони України, склад якої обирають представники громадянського суспільства і затверджує міністр оборони України);

• **належність до підсистем (видів) суб'єктів** публічного адміністрування (публічного управління): а) органи державної влади (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; органи виконавчої влади); б) органи місцевого самоврядування; в) інститути громадянського суспільства;

• **предметна підвідомчість** суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) **у сфері оборони**: а) органи загальної компетенції (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування); б) органи спеціальної компетенції (Рада національної безпеки і оборони України; Міністерство оборони України; Збройні сили України; інші військові формування; органи військового управління і військового командування)[55].

Повноваження суб'єктів публічного управління загальної компетенції визначаються законодавчими актами, що регулюють їхню діяльність, і серед інших повноваження у сфері оборони. Наприклад, повноваження Верховної Ради України, Президента України у сфері оборони визначаються Конституцією України. До повноважень Верховної Ради України як вищого законодавчого органу належить законодавче регулювання відносин у сфери оборони. Виключно законами України визначаються основи національної безпеки й оборони, організації Збройних сил України, правовий режим воєнного і надзвичайного стану; встановлюються порядок направлення підрозділів Збройних сил України до інших держав, допуску й умови перебування збройних сил інших країн на території України.

До **повноважень Верховної Ради України у сфері оборони** належить:

• оголошення за поданням Президента України стану війни й укладання миру, схвалення його рішення про використання Збройних сил України й інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;

• визначення правового режиму воєнного і надзвичайного стану та затвердження указів Президента України про їхнє введення в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію;

---

[55] Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти : [монографія] / [

• розгляд і затвердження загальнодержавних програм військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами й міждержавними союзами;

• схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних сил України до іншої держави, про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України; призначення за поданням Президента України міністра оборони України та звільнення його з посади;

• затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій і завдань Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та ін.[56].

Особливе місце у системі суб'єктів публічного управління (адміністрування) у сфері оборони посідає Президент України як глави держави та гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина (ст. 102, 106 Конституції України).

Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України та здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони держави. До його повноважень у сфері оборони належать такі:

• призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних сил України, інших військових формувань;

• присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги й інші вищі спеціальні звання та класні чини;

• уносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України ухвалює рішення про використання Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

• приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

• ухвалює в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України та ін.[57].

Під час запровадження правового режиму воєнного стану Президент України:

• здійснює загальне керівництво запровадженням і виконанням його заходів;

• ухвалює за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до реалізації таких заходів;

• здійснює стратегічне керівництво Збройними силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних сил України;

---

[56] Конституція України від 28 червня 1996 р. Ст. 141.

[57] Там само.

• визначає порядок проходження військової служби;

• може прийняти рішення про відсторонення від займаної посади посадової особи, призначення на посаду та звільнення з посади якої віднесено до його повноважень, та покладання на відповідний період виконання обов'язків на іншу особу (ст. 11)[58].

Необхідно наголосити, що в умовах повномасштабної російської військової агресії Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних сил України фактично очолює систему публічного управління у сфері оборони та скеровує діяльність усіх суб'єктів забезпечення оборони.

Серед спеціальних суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони Збройним силам України належить провідне місце. **Збройні сили України** – *це військове формування, на яке, відповідно до Конституції, покладено оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності, забезпечення стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного та підводного простору держави в межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.*

Збройні сили України можуть залучатися до:

• здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану;

• організації та підтримання дій руху опору;

• проведення військових інформаційно-психологічних операцій;

• боротьби з тероризмом і піратством;

• заходів щодо здійснення захисту життя, здоров'я громадян та об'єктів (майна) державної власності за межами України, забезпечення їхньої безпеки й евакуації (повернення);

• посилення охорони державного кордону;

• захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні й на континентальному шельфі та їхнього правового оформлення;

• забезпечення безпеки національного морського судноплавства України у відкритому морі чи в будь-якому місці поза межами юрисдикції будь-якої держави;

• заходів щодо запобігання розповсюдженню зброї масового ураження;

• протидії незаконним перевезенням зброї і наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів у відкритому морі;

• ліквідації надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

• надання військової допомоги іншим державам, а також можуть брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських й інших міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки) та ін.[59].

---

[58] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[59] Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

Збройні сили України мають таку загальну структуру:

• Генеральний штаб Збройних сил України;

• Командування об'єднаних сил Збройних сил України;

• види Збройних сил України – Сухопутні війська, Повітряні сили, Військово-Морські сили;

• окремі роди сил Збройних сил України – Сили спеціальних операцій, Сили територіальної оборони, Сили логістики, Сили підтримки, Медичні сили;

• окремі роди військ Збройних сил України – Десантно-штурмові війська, Війська зв'язку та кібербезпеки;

• органи військового управління, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, установи й організації, що не належать до видів й окремих родів військ (сил) Збройних сил України.

Організаційно Збройні сили України сформовані з органів військового управління, з'єднань, військових частин, вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти, установ та організацій.

Публічне управління безпосередньо Збройними силами України реалізується відповідними суб'єктами в межах визначених повноважень. Наприклад, міністр оборони України здійснює військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Головнокомандувач Збройних сил України через Генеральний штаб Збройних сил України здійснює безпосереднє військове керівництво Збройними силами України. Командувачі видів, окремих родів військ (сил) Збройних сил України здійснюють безпосереднє військове керівництво через органи військового управління та військового командування.

Приклад: Закон України "Про оборону України" визначає систему військового командування – Головнокомандувач Збройних сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних сил України й інших утворених відповідно до законів України військових формувань[60].

Повноваження командувачів видів, окремих родів військ (сил) Збройних сил України, основні завдання та порядок функціонування командувань видів, окремих родів військ (сил) Збройних сил України визначаються в положеннях, що затверджуються Головнокомандувачем Збройних сил України.

Отже, система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони та їхні повноваження регулюються Конституцією України, законами України, нормами військово-адміністративного права та підзаконними нормативно-правовими актами.

---

[60] Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text

8.3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері оборони

Для створення сучасної ефективної системи забезпечення оборони України важливе значення має вивчення зарубіжного досвіду публічного адміністрування (публічного управління) обороною у провідних країнах – членах НАТО.

Публічне адміністрування (публічне управління) обороною Сполучених Штатів Америки (США), основу якої становлять Збройні сили США, засноване на принципах децентралізованої "англосаксонської" моделі[61] та сформоване з таких рівнів: політичний (військово-політичний), адміністративний і військовий (оперативний). Президент США як Верховний Головнокомандуючий здійснює військово-політичне керівництво й адміністративне управління обороною держави через міністра оборони і керівників видових міністерств: міністрів Сухопутних військ, Військово-Повітряних сил і Військово-Морських сил. Проте повноваження цивільних керівників видових міністерств обмежуються військово-політичними й адміністративно-фінансовими питаннями в межах міністерств.

Діяльність і повноваження суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) обороною, розмежування їхніх повноважень, чітко визначені на законодавчому рівні нормами військово-адміністративного законодавства. Конституція США, як джерело військово-адміністративного права, регулює повноваження Конгресу щодо оголошення війни, формування та забезпечення збройних сил, організації й управління ними, створення народного ополчення. Конгрес США є основним органом демократичного цивільного контролю за діяльністю збройних сил. Він затверджує воєнну доктрину держави, плани реформування та розвитку збройних сил, а також закон про військовий бюджет, погоджує призначення на вищі військові посади тощо. Конгрес залишає за собою право оголошення війни, але фактично це залишається прерогативою президентської влади.

Конституція визначає повноваження Президента США як Головнокомандуючого збройними силами та народним ополченням. Президент особисто вирішує більшість питань з підготовки до оборони держави та застосування збройних сил. Він має право на оголошення в країні режиму надзвичайного стану, часткової мобілізації, ухвалення рішення про участь у не бойових операціях (миротворчі операції, операції щодо боротьби з тероризмом, припинення громадських заворушень, боротьба з наркобізнесом, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій). Президент США у критичному випадку, потенціально, разом з міністром оборони, мають право на застосування ядерної зброї. Також Президент США як Верховний Головнокомандувач збройних сил присвоює вищі військові звання та за погодженням із сенатом призначає вище військове керівництво, зокрема й міністра оборони та голову Об'єднаного комітету начальників штабів.

---

[61] Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти. С. 91–93.

Військове управління збройними силами здійснюється через Об'єднаний комітет начальників штабів, до складу якого входять начальники штабів кожного роду військ (Сухопутні війська, Військово-Повітряні сили, Військово-Морські сили), комендант морської піхоти та командувачі Об'єднаними командуваннями збройних сил країни. Об'єднаний комітет начальників штабів є консультативним органом і не має повноважень щодо безпосереднього управління військами. Він здійснює розроблення стратегічних і мобілізаційних планів, програм розвитку збройних сил, програм розвитку озброєнь і військової техніки, розв'язує питання міжнародної військової співпраці. Особливістю організації і функціонування Об'єднаного комітету начальників штабів є високий рівень регламентації його повноважень законодавчими актами, що визначають функції і завдання Об'єднаного комітету начальників штабів, що фактично обмежуються плануванням, координацією та контролем виконання оперативних завдань. Голова Об'єднаного комітету начальників штабів – це вища військова посада у Збройних силах США. Він є головним військовим радником Президента та міністра оборони.

Отже, ні Об'єднаний комітет начальників штабів, ні його голова фактично не мають повноважень безпосереднього військового (оперативного) управління військами. Безпосередньо військове (оперативне) управління здійснюють командувачі Об'єднаними командуваннями збройних сил країни, замикаючись через міністра оборони й Об'єднаний комітет начальників штабів (а часто й оминаючи його) на Верховного Головнокомандувача.

Об'єднані командування є оперативно-стратегічними об'єднаннями, до складу яких входять формування американських збройних сил як мінімум двох видів збройних сил, у різному поєднанні. Створюються Об'єднані командування двох видів: *функціональні* і *регіональні*. У регіональних Об'єднаних командуваннях поєднання видів збройних сил залежить від специфіки регіону й актуальних оперативних завдань, що покладаються на командування у відповідному регіоні світу, а у функціональних – тільки від визначених оперативних завдань у межах загальної системи оборони.

Водночас Президент як Верховний Головнокомандувач збройних сил через міністра оборони здійснює військово-політичне й адміністративне керівництво Збройними силами США відповідно до рекомендацій, розроблених Об'єднаним комітетом начальників штабів, а також, за необхідності, може здійснювати безпосередньо військове (оперативне) управління через командувачів Оперативних командувань[62].

Суспільні відносини у сфері оборони регулюються федеральними законами, що певним чином систематизовані у зведеному Кодексі Сполучених Штатів (United States Code – USC)[63]. Безпосередньо до військово-адміністративного законодавства, що визначає основи оборони, організації

[62] Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти. С. 391.
[63] United States Code. Office of the Law Revision Counsel. URL : https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10&edition=prelim

збройних сил держави, повноваження суб'єктів забезпечення оборони належать розділи (Title) кодексу, які фактично є окремими законодавчими актами в межах зведеного кодексу: 50 "Війна та національна оборона" (50 USC – War and National Defense), 10 "Збройні сили" (10 USC – Armed Forces), 32 "Національна гвардія" (32 USC – National Guard)[64].

Розділом 50 (Title 50) "Війна і національна оборона" на законодавчому рівні регулюються загальні питання підготовки та забезпечення національної оборони США, складники готовності та підготовки збройних сил, повноваження та діяльності різних суб'єктів забезпечення національної оборони. Наприклад, гл. 1 цього розділу визначає повноваження та порядок діяльності Ради національної безпеки США.

Розділ 10-й (Title 10) "Збройні сили" регулює питання діяльності збройних сил загалом і видів збройних сил зокрема. Він складається з таких підрозділів: підрозділ A (Subtitle A) – "Загальне військове законодавство"; підрозділ B (Subtitle B) – "Армія" (Сухопутні війська); підрозділ C (Subtitle C) – "Флот і корпус морської піхоти"; підрозділ D (Subtitle D) – "Повітряні сили"; підрозділ E (Subtitle E) – "Резервні компоненти". У підрозділах Кодексу Сполучених Штатів, що регулюють питання діяльності видів збройних сил, визначаються їхня структура й організація, повноваження, склад персоналу, його навчання та підготовка, загальні адміністративні процедури. Наприклад, частиною 2 "Персонал" підрозділу B – "Армія" (Сухопутні війська) визначається структура і завдання армії, регулюються всі питання проходження військової служби офіцерським складом і за контрактом, призначення і просування по службі, права й обов'язки, порядок та підстави звільнення тощо. Також урегульовано питання соціального захисту військовослужбовців, починаючи з різних додаткових прав і пільг та закінчуючи похованням у разі загибелі або смерті, програмами соціального захисту членів сімей загиблих військовослужбовців. Підрозділом E (Subtitle E) – "Резервні компоненти" регулюються питання організації підготовки резерву й організаційних процедур, роботи з персоналом (резервістами), просування по службі, усебічного забезпечення та соціального захисту тощо[65].

Отже, **питання публічного адміністрування (публічного управління) обороною у США** регулюються **нормами військово-адміністративного права**, предметом якого є суспільні відноси що виникають між різними суб'єктами публічної влади та приватними особами, а також відносини між суб'єктами публічної влади у процесі реалізації функції забезпечення оборони держави.

У **Великій Британії публічне адміністрування** (публічне управління обороною держави засноване на принципах "англосаксонської" децентралізованої моделі військового управління, що характеризується чітким розподілом повноважень політичного (військово-політичного), адміністративного та бю-

[64] Військове право України : підручник / кол. авторів; за заг. ред. А. М. Коліна і Є. Мірзаєва. В. Й. Пашинського. Київ : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. С. 334

[65] United States Code. Office of the Law Revision Counsel.

посередньо військового (оперативного) управління обороною та збройними силами між суб'єктами її забезпечення[66].

Головнокомандувачем Британських Збройних сил (Збройних сил Його Величності) формально є британський монарх. Безпосередньо політичне (військово-політичне) й адміністративне управління обороною країни та збройними силами здійснює Прем'єр-міністр Великої Британії через Міністерство оборони. Збройні сили Великої Британії перебувають під управлінням Оборонної ради Міністерства оборони. Нинішня структура керівництва обороною у Сполученому Королівстві прийнята в 1964 р., коли було створено Міністерство оборони, до якого влилися Адміралтейство (the Admiralty), Військове міністерство (the War Office) і Міністерство ВПС Великої Британії (the Air Ministry)[67].

Головним органом оперативного (військового) управління є Комітет начальників штабів, до складу якого входять керівники видів збройних сил. Голова комітету є вищою військовою посадовою особою, яка здійснює військове (оперативне) управління через командувачів видів збройних сил.

Особливості військового права Великої Британії. Система військового права Великої Британії, що регулює сферу оборони, визначається специфікою правової системи та джерел англійського права. В англійському праві не існує жодного нормативного акта загального характеру. Джерела права тлумачаться як "історичні джерела" або "основні джерела", до яких належать, насамперед, судові прецеденти (precedents), або прецедентне право (case law). Друге місце серед джерел англійського права посідає законодавство (legislation), або статутне право (statute law). До нього передусім належать закони (statutes) як правові акти, що ухвалюються парламентом (Acts of Parliament). Іншим важливим складником англійського статутного права є підзаконні акти, що ухвалюються на виконання законів. Вони фактично є адміністративними актами і позначаються загальним терміном *делеговане законодавство* (delegate legislation). Варто наголосити, що у Великій Британії парламент може доручити виконавчій владі видати нормативно-правовий акт із будь-якого питання. Тут також допускається переуступлення нормотворчих повноважень вищими органами державної влади нижчим. Англійська доктрина права визнає за законодавством у процесі правоутворення допоміжну роль. Вона визначає, що статутне право (нормативні акти) не формує нові правові норми, а лише закріплює норми, що утворюються судовою практикою[68].

Для правового регулювання у сфері публічно-правових відносин (до яких належить сфера оборони) дедалі більшого значення набувають акти статутного права, що видаються певними адміністративними органами. Отже, останнім часом формується нова підсистема англійського військового права – "право адміністрації" (Law of Administration)[69].

---

[66] Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України: адміністративно-правові аспекти. С. 381–382.
[67] Військове право України. С. 366.
[68] Там само. С. 361.
[69] Там само.

Однак головною особливістю джерел військового права Великої Британії, як усіх без винятку галузей англійського права, є їхній комплексний характер. Військове право містить одночасно норми матеріальні і процесуальні, норми кримінально-правові й адміністративно-правові, норми трудового права, а також деякі норми приватного права тощо.

Про провідне значення судових прецедентів у системі джерел англійського військового права свідчить той факт, що нечисленні нормативно-правові акти у сфері оборони тривалий час являли собою зводи відповідних судових рішень. Зокрема, перший кодифікований акт англійського військового права – Армійський кодекс – був результатом узагальнення правозастосовної практики. У 1666 р. на основі рішень Головного Судді Збройних сил (Office of Judge Advocate General) завершилося створення основного масиву матеріальних норм англійського прецедентного військового права, а згодом, переважно на основі актів парламенту, починає формуватися й англійське військове статутне право. Тільки з 1879 р. правовідносини в армії почали регулювати відповідним актом парламенту – Законом про дисципліну й регулювання в армії. В епоху докорінної перебудови збройних сил, у 1881 р. на доповнення цього закону ухвалюють принципово новий акт – Закон про армію. Головна особливість цього акта полягала в тому, що він щорічно доповнювався актами парламенту і ними ж його дію продовжували. Закон про армію 1955 р. (Army Act, 1955), із численними доповненнями та змінами і дотепер утворює ядро військового законодавства Великої Британії[70]. З невеликими змінами норми цього акта були відтворені в Законі про Військово-Повітряні сили 1955 р. (Air Force Act 1955) та в Законі про дисципліну у Військово-Морському флоті 1957 р. (Naval Discipline Act 1957). Одним з останніх "видових" актів є Закон про Резервні сили (Reserve Forces Act 1996)[71].

Проте найважливішим актом військового законодавства є Закон про Збройні сили (Armed Forces Acts), який перевидають кожні п'ять років. Нині чинним законом є Акт від 2021 р., який містить норми, що визначають й уточнюють завдання збройних сил, повноваження органів управління, комплектування та підготовку персоналу, та за англійською правовою традицією, процедуру розслідування, провадження у військових судах і порядок накладання покарань на військовослужбовців[72].

Отже, **англійське військове право фактично** є *комплексною галуззю права, що регулює сферу оборони держави.* **Предметом** регулювання військового права є *суспільні відносини у сфері публічного управління обороною, що виникають між різними суб'єктами публічної влади та приватними особами, і відносини між суб'єктами публічної влади щодо забезпечення оборони держави (адміністративно-правові відносини), а також суспільні відносини щодо розслідування правопорушень, судового розгляду та притягнення до відповідальності військовослужбовців (кримінально-правові відносини).*

---

[70] Військове право України. С. 363.

[71] Reserve Forces Act 1996. URL : https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/14/contents

[72] Armed Forces Act 2021. URL : https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/35/contents

У **Французькій Республіці** публічне адміністрування (публічне управління) обороною та збройними силами побудоване на основі **децентралізованої моделі** військового управління. Верховним Головнокомандувачем Збройних сил Франції є Президент Республіки, який здійснює військово-політичне керівництво обороною держави та збройними силами через Комітет оборони, Вищу раду оборони, Прем'єр-міністра і Міністерство оборони.

Комітет оборони – *це вищий політичний (військово-політичний) орган при Президентові, який розробляє й ухвалює найважливіші військово-політичні та військово-стратегічні рішення з питань оборони, координує діяльність різних міністерств і відомств з підготовки держави до оборони, а в разі військової агресії очолює керівництво країною та збройними силами.*

Вища рада оборони є консультативним органом при Президентові Франції, відповідальним за розроблення рекомендацій щодо забезпечення оборони, розвитку збройних сил, розроблення відповідних законопроєктів у сфері оборони.

Прем'єр-міністр координує діяльність міністерств і відомств з питань оборони, контролює виконання ухвалених рішень у сфері оборони. Цивільний міністр оборони відповідальний за стан боєготовності, виконання програм розвитку збройних сил і їхнє технічне оснащення й матеріальне забезпечення.

Безпосереднє військове (оперативне) управління Збройними силами Франції у мирний час здійснює начальник штабу збройних сил через начальників штабів видів збройних сил, які фактично є командуючими видів збройних сил. У воєнний час начальник штабу збройних сил призначається начальником Генерального штабу, а начальники штабів видів збройних сил стають його заступниками. Начальники штабів (командувачі) видів Збройних сил Франції відповідають за їхню бойову підготовку і бойову готовність, розроблення планів оперативного застосування, матеріально-технічне забезпечення.

Система оборони та публічне управління збройними силами визначається та регулюється нормами військово-адміністративного права. **Предметом** військово-адміністративного права Франції є **суспільні відносини у сфері оборони**, що виникають між суб'єктами публічної влади, а також суб'єктами публічної влади та приватними особами щодо забезпечення оборони держави.

Конституція Французької Республіки, що є джерелом військово-адміністративного права, закріплює повноваження найвищих органів державної влади, зокрема й у сфері оборони (ст. 14, 20). Згідно з Конституцією парламент ухвалює закони, що:

- стосуються обов'язків громадян та їхнього майна, обумовлених завданнями забезпечення національної оборони;
- визначають принципи й основи організації та забезпечення національної оборони (ст. 34);
- визначають правовий статус, права й основні гарантії, надані військовослужбовцям.

До його повноважень належить надання дозволу на оголошення війни (ст. 35).

Конституція розмежовує повноваження президента й уряду у сфері оборони, вказуючи на те, що уряд є органом, відповідальним за забезпечення оборони країни і здійснює поточну управлінську діяльність, а глава держави контролює таку діяльність вищого органу виконавчої влади (ст. 20). Президент Франції призначає на військові державні посади (ст. 13) вищих посадових осіб (напр., міністра оборони) і тільки за поданням прем'єр-міністра (ст. 8 Конституції). Генерали призначаються на посади Радою міністрів. Прем'єр-міністр, відповідальний згідно за Конституцією за національну оборону, здійснює призначення на інші військові посади[73].

Уряд Франції розділяє разом із парламентом законодавчі повноваження у сфері оборони. Парламент ухвалює лише законодавчі акти, що віднесені до його повноважень і визначають основи оборони держави. Уряд також має право приймати законодавчі акти у сфері оборони. Він може звернутися до парламенту з проханням дати дозвіл здійснювати законодавче регулювання шляхом спеціальних урядових законодавчих актів – **ордонансів** (ordonnances). За своєю юридичною природою ордонанси є *адміністративними актами*. Вони підлягають передачі до парламенту для затвердження. Ордонанси (ordonnances), які ухвалює уряд і затверджує парламент, належать до актів делегованого законодавства (до затвердження Державною радою такі акти мають чинність регламенту, а після затвердження – чинність закону)[74].

Отже, сферу оборони віднесено до сфер публічної управлінської діяльності, у якій уряд може ухвалювати адміністративні акти – ордонанси. Зокрема, право Ради міністрів Франції на введення стану облоги (l'état de siège), передбачене ст. 36 Конституції, може бути реалізоване шляхом ухвалення відповідного (адміністративного акта) ордонансу. А питання, що безпосередньо стосуються проходження військової служби, правового становища військовослужбовців, визначені в Ордонансі від 7 січня 1959 р. № 59-147, присвяченому загальній організації оборони, а також у Кодексі про національну повинність 1971 р. та в Законі про статус військовослужбовців 1972 р.

Для України, в умовах фактичного ведення війни, може бути корисним досвід Франції щодо підготовки громадян до військової служби. Із 2019 р. у Франції відповідним законом знову запроваджено національну службу для молоді, починаючи із 16 років, що існувала в 1997–2008 рр. Національна служба, що здійснюватиметься під контролем збройних сил і національної жандармерії, на першому етапі передбачає обов'язкове місячне навчання для визначення спрямуванням на виконання громадянського обов'язку. На другому етапі передбачає добровільне навчання у сфері, пов'язаній з обороною та безпекою, щонайменше від трьох місяців і до року, для залучення всіх громадян до участі в захисті та обороні своєї країни[75].

---

[73] Військове право України. С. 357.

[74] Там само. С. 354.

[75] Франція: Макрон вводить "національну службу" для підлітків з 16 років. URL: http: www.eurointegration.com.ua/news/2018/06/28/7083761

Отже, для публічного адміністрування (публічного управління) національною обороною у провідних країнах – членах НАТО (США, Велика Британія, Франція) характерною є децентралізована модель управління, що передбачає чітке розмежування на законодавчому рівні повноважень і завдань політичного (військово-політичного), адміністративного й оперативного (військового) управління між різними суб'єктами забезпечення оборони.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та сутність військово-адміністративного права.
2. Предмет військово-адміністративного права.
3. Інститути військово-адміністративного права.
4. Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони.
5. Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони.
6. Класифікація суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони.
7. Повноваження Верховної Ради України у сфері оборони.
8. Президент України як суб'єкт публічного адміністрування (публічного управління) у сфері національної безпеки й оборони.
9. Збройні сили України як основний суб'єкт забезпечення оборони держави.
10. Зарубіжний досвід публічного адміністрування (публічного управління) у сфері оборони.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Військове право України : підручник / кол. авторів; за заг. ред. А. М. Колодія, О. В. Кривенка, В. Й. Пашинського. Київ : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. 392 с.
3. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Пашинський В. Й. Забезпечення оборони України : адміністративно-правові правові аспекти : монографія. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 408 с.

6. Пашинський В. Й. Військово-адміністративне право в системі сучасного адміністративного права. *Адміністративне право і процес.* 2017. № 2 (20). С. 40–49.

7. Пашинський В. Й. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони України: поняття та класифікація. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 148–151.

8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua laws/show/2469-19#Text

9. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws show 1932-12#Text.

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

11. Тищенко М. М., Богуцький В. В.. Григоренко Є. І. Військова адміністрація : навч. посіб. / за заг. ред. проф. М. М. Тищенка. Харків : Право, 2013. 304 с.

12. United States Code. Armed Forces Act 2021. URL : https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/35/contents

13. United States Code. Reserve Forces Act 1996. URL : https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/14/contents

14. United States Code. Office of the Law Revision Counsel. URL : https://uscode.house.gov/ browse prelim @ title10&edition=prelim

Розділ III
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Глава 9
ЗНАЧЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

9.1. Поняття та сутність інструментів публічного адміністрування

Реалії сьогодення засвідчують, що публічне адміністрування є комплексним багатовимірним явищем, у межах якого держава й інші публічно-правові інституції, що діють як суб'єкти публічного адміністрування, реалізують свої повноваження. Фактично йдеться про те, яким чином, за допомогою яких форм, методів, способів і прийомів уможливлюється регулювальний вплив на численні об'єкти публічного адміністрування з метою досягнення встановлених цілей. Адже природно, що влада як соціально-правове та політичне явище та публічне адміністрування як організаційно-правова діяльність певних суб'єктів не реалізуються самі по собі, це досягається шляхом практичного втілення в життя повноважень суб'єктів публічного адміністрування.

Узагальнювальним терміном, що характеризує таку діяльність, є *інструменти публічного адміністрування*. Останнім часом це поняття замінило традиційно відоме в адміністративному праві поняття *форми та методи публічного управління*, причому інструменти публічного адміністрування більшою мірою асоціюються саме із формами публічного управління.

Інструменти публічного адміністрування – *це зовнішні вияви конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, у межах яких реалізуються їхні повноваження і за допомогою яких здійснюється регулювальний вплив на об'єкти публічного адміністрування.*

Сутність інструментів публічного адміністрування ілюструється через їхні ознаки, до яких, зокрема, належать:

- *по-перше*, це зовнішня характеристика конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування;
- *по-друге*, за їхньою допомогою здійснюється регулювальний вплив на об'єкти публічного управління;

• *по-третє*, вибір конкретного інструменту публічного адміністрування залежить від суб'єкта застосування, його повноважень, поставлених завдань у межах реалізації публічно-управлінських функцій;

• *по-четверте*, їхнє застосування зазвичай призводить до настання юридичних наслідків;

• *по-п'яте*, порядок застосування врегульовано нормами адміністративного права.

Насамкінець у цій частині зауважимо: Конституція України у ст. 3 декларує, що права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Акцентуємо увагу, що багато що із зазначеного реалізується державою через належне використання інструментів публічного адміністрування, що, зі свого боку, актуалізує необхідність належного опанування цієї проблематики у межах вивчення адміністративного права.

9.2. Види інструментів публічного адміністрування

Розуміючи велику кількість суб'єктів публічного адміністрування, різноманітні сфери суспільних відносин, у межах яких вони реалізують свої повноваження, справедливо припустити, що такими ж різноманітними мають бути й інструменти публічного адміністрування. Це припущення відповідає дійсності. Найпоширенішим у сучасному адміністративному праві є виокремлення таких п'яти основних інструментів публічного адміністрування:

1. **Нормативно-правовий акт** – *це результат правотворчої діяльності суб'єкта публічного адміністрування, що встановлює, змінює або скасовує норми права.*

У ролі **прикладу** нормативно-правового акта як інструменту публічного адміністрування можна навести Постанову Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 р. № 70 "Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю", якою затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань для надання соціальних послуг особам з інвалідністю.

2. **Адміністративний акт** – *це рішення суб'єкта публічного адміністрування, що спрямоване на виникнення, зміну або припинення прав чи обов'язків конкретно визначених суб'єктів адміністративного права.*

Прикладом адміністративного акта як інструменту публічного адміністрування є Указ Президента України від 24 січня 2023 р. № 30 2023 "Про присвоєння почесної відзнаки "Місто-рятівник" місту Вільнюс (Литовська Республіка)".

3. **Адміністративний договір** – *це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їхньому волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону.* Таке визначення міститься в Кодексі адміністративного судочинства України.

Прикладом адміністративного договору є Галузева угода між Міністерством освіти і науки України, профспілками працівників освіти і науки України та Всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців у галузі вищої освіти на 2021–2025 рр., укладена відповідно до Законів України "Про колективні договори і угоди", "Про соціальний діалог в Україні", Генеральної угоди, законів про освіту, інших законодавчих актів України, яка визначає узгоджені позиції і дії сторін, спрямовані на їхнє співробітництво, створення умов для підвищення ефективності роботи закладів й установ освіти, реалізацію на цій основі професійних, трудових і соціально-економічних гарантій працівників, здобувачів освіти, забезпечення їхніх конституційних прав, досягнення злагоди в суспільстві[1].

1. **План** – *це інструмент публічного адміністрування, що являє собою попередньо створений і належним чином погоджений документ, положення якого визначають послідовність дій, спрямованих на досягнення результату у сфері публічного адміністрування.*

Прикладом плану як інструменту публічного адміністрування може слугувати Постанова Верховної Ради України від 15 лютого 2022 р. № 2036-IX "Про План законопроєктної роботи Верховної Ради України на 2022 рік".

2. **Фактична дія** – *це інструмент публічного адміністрування, що являє собою результат реалізації на практиці публічно-владної управлінської функції суб'єкта публічного адміністрування, здійснюється на підставі норм адміністративного права та призводить до настання фактичних наслідків.*

У ролі **прикладу** фактичної дії як інструменту публічного адміністрування доцільно навести дії відповідальних осіб сфери організації охорони здоров'я, спрямовані на інформування населення про клінічні ознаки гострих респіраторних захворювань (зокрема й коронавірусної інфекції COVID-19) та необхідність проведення вакцинації для запобігання їм.

9.3. Розуміння вибору інструментів публічного адміністрування

Керуючись сприйняттям публічного адміністрування як важливої системи, призначеної для забезпечення функціонування держави й інших публічно-правових інституцій з метою служіння людині та громадянину, важливо усвідомлювати, від чого залежить вибір інструментів публічного адміністрування. Які ж фактори впливають на розуміння вибору інструментів публічного адміністрування? Таких факторів декілька.

По-перше, необхідно пам'ятати про приписи Конституції України, де, зокрема, зазначено, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Іншими словами, обираючи той чи інший

[1] Галузева угода між Міністерством освіти і науки України, Профспілками працівників освіти і науки України та Всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців у галузі вищої освіти на 2021–2025 роки. URL : https://pon.org.ua/ugoda

інструмент публічного адміністрування, доцільно сприймати ці положення Основного закону держави як певний орієнтир.

По-друге, вимоги ст. 2 КАС України стосовно того, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод й інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного терміну.

Ці вимоги демонструють елементи зовнішньої оцінки дій суб'єктів публічного адміністрування, з огляду на це під час вибору конктерного інструменту цього адміністрування варто послуговуватись і врахуванням зазначеного.

По-третє, це ключове функціональне призначення суб'єкта публічного адміністрування в межах механізму держави.

По-четверте, це конкретне поточне завдання, що стоїть перед суб'єктом публічного адміністрування. Адже, приміром, більш оперативні завдання, що закономірно, реалізовуються через використання адміністративних актів. Натомість завдання стратегічного забарвлення обумовлюють доцільність використання нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів.

І, насамкінець, *по-п'яте*, фактором, який має бути врахований у виборі інструменту публічного адміністрування, є запровадження в державі воєнного чи надзвичайного стану. За таких умов, логічно, суб'єктами публічного адміністрування частіше використовуються інструменти, що дають змогу в максимально стислі терміни часу отримувати необхідні результати.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття інструменти публічного адміністрування.
2. Значення інструментів публічного адміністрування.
3. Сутність інструментів публічного адміністрування.
4. Ознаки інструментів публічного адміністрування.
5. Види інструментів публічного адміністрування.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 592 с.

3. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников С. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : кол. монограф. / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 704 с.

4. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

5. Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. № 2. Ч. 2. С. 80–84.

6. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Діса плюс, 2014. 14 с.

7. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 174–178.

8. Резніченко В. О. Поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 5. Т. 2. С. 115–120.

9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.

10 Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : "К.І.С.", 2009. 552 с.

Глава 10
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

10.1. Поняття й ознаки нормативно-правового акта

Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування – *це офіційно оформлений результат волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування, що здійснений в односторонньому порядку, розрахований на неодноразове використання стосовно невизначеного кола осіб і спричиняє юридичні наслідки.*

Іншими словами, це оформлене встановленим чином певне рішення суб'єкта публічного адміністрування, що визначає алгоритм дій, правила поведінки в певних суспільних відносинах. Варто зауважити, що значна кількість владно-управлінських рішень у межах публічного адміністрування реалізується саме за допомогою нормативно-правових актів, що надають цим рішенням юридичної сили. Порівнюючи інструменти публічного адміністрування, з позиції їхньої важливості у процесі впливу держави (усіх публічно-правових інституцій) на врегулювання суспільних відносин, важливо зазначити, що саме нормативно-правовим актам безперечно належить провідна роль.

Задля об'єктивізації розуміння нормативно-правового акта та можливостей його оскарження в судовому порядку, наведемо визначення, надане у ст. 4 КАС України: "нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування".

Ознаки нормативно-правового акта як інструменту публічного адміністрування:

- *Публічно-владний управлінський характер* – нормативно-правові акти виражають вплив суб'єкта публічного адміністрування на регулювання тих чи інших суспільних відносин. Можна зробити висновок, що це – один із виявів принципу "влада – підпорядкування" в адміністративно-правових відносинах.
- Переважно *імперативний характер* правових приписів – об'єкти, на яких розраховано дію нормативно-правового акта, звичайно, не мають іншого варіанта поведінки, а повинні діяти лише так, як визначено в цьому акті. Недотримання вимог нормативно-правового акта уможливлює застосування адміністративного примусу або притягнення до відповідальності.
- *Підзаконність* – ідеться про відповідність Конституції України та законам України.
- Видаються *в межах повноважень* суб'єкта публічного адміністрування – кожен такий суб'єкт має право видавати нормативно-правові акти лише відповідно до своєї компетенції (прав й обов'язків, визначених у Конституції та законах України).

• *Визначена форма та процедура введення в дію* – залежно від виду нормативно-правового акта існує нормативно визначений чіткий порядок його прийняття, оприлюднення та набуття ним чинності.

• Розрахований на *неодноразове використання* стосовно невизначеного кола осіб. У цьому полягає відмінна ознака нормативно-правового акта від іншого інструменту публічного адміністрування – індивідуального (адміністративного) акта, що вичерпує свою дію під час застосування та спрямований на конкретно визначену особу (коло осіб).

10.2. Види нормативно-правових актів

З огляду на ті обставини, що нормативно-правовим актам належить провідна роль у процесах публічного адміністрування, їхні положення фактично встановлюють "правила гри" для учасників тих чи інших сфер суспільного життя, важливо орієнтуватись у різновидах цього інструменту публічного адміністрування. Вирізняють декілька **критеріїв для класифікації** нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування, залежно від яких виокремлюються певні види нормативно-правових актів.

Залежно від суб'єктів видання:

• акти Президента України (укази та розпорядження);
• акти Кабінету Міністрів України (постанови та розпорядження);
• акти центральних органів виконавчої влади (накази);
• акти місцевих органів виконавчої влади;
• акти адміністрацій державних і комунальних підприємств, установ, організацій;
• акти органів місцевого самоврядування.

За юридичною формою:

• укази;
• постанови;
• розпорядження;
• рішення;
• накази;
• інструкції;
• правила.

За дією у просторі:

• що діють на всій території України (**напр.**, Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2023 р. № 86 "Про затвердження переліку небезпечних речовин, заборонених для застосування в Україні");

• що діють на частині території України (**напр.**, Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1470 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення захисту прав і свобод громадян України, що проживають на тимчасово окупованій території України, допомоги громадянам України з гуманітарно-кризових питань і здійснення заходів із передачі та репатріації тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку зі збройною агресією проти України").

За дією в часі:

• що діють без обмежень у часі (**напр.**. Наказ Міністерства соціальної політики України та Державної судової адміністрації від 28 листопада 2022 р. № 322/432 "Про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Міністерства соціальної політики України та Державної судової адміністрації України");

• що діють протягом певного часу (**напр.**. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2023 р. № 1 "Про затвердження Положення про особливості імпорту електричної енергії під час проходження осінньо-зимового періоду 2022/23 року в умовах правового режиму воєнного стану в Україні").

За порядком прийняття:

• колегіальні (**напр.**, Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 2023 р. № 52 "Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для підтримки культури та збереження культурної спадщини");

• одноособові (**напр.**. Указ Президента України від 31 січня 2023 р. № 52/2023 "Про символіку Національної служби посередництва і примирення").

10.3. Вимоги до нормативно-правового акта

Оскільки нормативно-правові акти як інструменти публічного адміністрування є підзаконними документами, для якісного здійснення самого процесу адміністрування, за якого нормативно-правові акти реально впливають на регулювання суспільних відносин, потрібно, щоб зазначені акти відповідали певним вимогам. Лише за такого підходу можливо здійснювати публічне управління, що забезпечуватиме практичну реалізацію державних й інших публічних інтересів з одночасним захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Ураховуючи зазначене, доцільно зупинитися на **вимогах**, що висуваються до нормативно-правових актів **як інструментів публічного адміністрування**. Їх доцільно класифікувати на три групи:

1. Загальні.
2. Змістовні.
3. Формальні.

До **загальних вимог** до нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування належать:

• *законність*. За цією вимогою нормативно-правові акти не можуть суперечити Конституції та законам України. Також необхідно вказати на те, що нормативно-правовий акт має ухвалюватись органом виконавчої влади (посадовою особою) у межах власної компетенції;

• *доцільність*. Зводиться до важливості та необхідності прийняття цього документа під кутом публічних інтересів. В основі такої вимоги лежить суспільний інтерес, намагання діяти на користь більшості людей. Це – один із

виявів демократії, коли управління здійснюється в інтересах усього народу або його більшості;

• *соціальна й економічна обґрунтованість.* Ідеться про те, що мета і завдання, які висуваються перед нормативно-правовим актом, мають перебувати в парадигмі потреби суспільства у такому документі й економічної спроможності держави реалізувати його положення на практиці;

• *неможливість обмежити чи порушити встановлені законом права, свободи та законні інтереси громадян.* Тут ідеться про реалізацію на практиці визначеного положення Основного Закону країни, згідно з яким конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

До **змістовних вимог** до нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування належать:

• видання в межах компетенції суб'єкта видання;

• відсутність корупціогенних факторів, тобто положень нормативно-правового акта, що можуть сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень;

• відповідність чинному законодавству про мови;

• відповідність положенням законодавства Європейського Союзу, що здійснюється з метою досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Як відомо, Основний закон держави констатує незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Так само відомо, що 23 червня 2022 р. лідери 27 країн – членів Європейського Союзу ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в цьому наддержавному утворенні.

Приклад: у контексті такої вимоги до нормативно-правових актів, як відсутність корупціогенних факторів варто вказати на роль Національного агентства з питань запобігання корупції, яке відповідно до вимог чинного законодавства здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів.

Завданнями антикорупційної експертизи у таких випадках є:

• відбір для проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів за сферою правового регулювання (змістом) та з урахуванням потенційної наявності / відсутності корупціогенних факторів;

• виявлення у проєктах нормативно-правових актів корупціогенних факторів;

• визначення можливості усунення (мінімізації) корупціогенних факторів на основі оцінки рівня їхньої корупціогенності;

• підготовка рекомендацій щодо способів усунення (мінімізації) корупціогенних факторів у проєкті нормативно-правового акта;

• підготовка рекомендацій практичного характеру щодо усунення (мінімізації) корупціогенних факторів у діяльності суб'єкта затвердження

(ухвалення, прийняття) проєкту нормативно-правового акта та/або суб'єктів правовідносин, які пропонується ним урегулювати *(Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 грудня 2018 р. № 3223 "Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи").*

До **формальних вимог** до нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування належать:

- відповідність установленій процедурі підготовки, прийняття й оприлюднення. Визначені для тих чи інших нормативно-правових актів процедури, обґрунтовані необхідністю якісної підготовки проєкту документа, який у разі прийняття (затвердження) зможе реально позитивно впливати на регулювання суспільних відносин, спрямовуючи їх у потрібне та вигідне для суспільства русло. Важливість чітко визначеного способу оприлюднення свідчить, *по-перше*, про можливість будь-якої особи безперешкодно ознайомитись із текстом документа і, *по-друге*, про недійсність не оприлюдненого встановленим порядком документа;
- дотримання особливостей нормопроєктної техніки;
- погодження із зацікавленими суб'єктами публічного адміністрування, з огляду на специфіку самого нормативно-правового акта;
- необхідність проходження державної реєстрації у Міністерстві юстиції України – зазначена вимога стосується тих нормативно-правових актів, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер *(Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади").*

Важливим з позицій усвідомлення вимог до нормативно-правових актів як виду інструментів публічного адміністрування є використання дослідницького методу "від зворотного", тобто показ тих випадків, коли вимоги не були дотримані. Зокрема, у **державній реєстрації відмовляється**, якщо нормативно-правовий акт:

- не відповідає Конституції та законам України, іншим актам законодавства, Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, Конвенції про права осіб з інвалідністю, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, і зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), видано без урахування практики Європейського суду з прав людини, зокрема акт:
  - ✓ порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи і законні інтереси громадян та юридичних осіб або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки;
  - ✓ виходить за межі компетенції органу, що його видав;
  - ✓ містить норми, що призводять або можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень;

- ✓ не відповідає вимогам законодавства про мови;
- ✓ видано за наявності будь-якої з обставин, визначених у ч. 1 ст. 25 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

• не узгоджено із суб'єктами нормотворення та/або з іншими зацікавленими органами відповідно до законодавства в порядку та за формою, встановленими законодавством з питань документування управлінської діяльності, або не повідомлено про позицію уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їхніх об'єднань й уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців щодо нормативно-правового акта, прийнятого міністерством й іншим центральним органом виконавчої влади з питань, що стосуються соціально-трудової сфери;

• не узгоджено з Урядовим уповноваженим з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнськими громадськими організаціями осіб з інвалідністю та їхніми спілками в разі наявності в нормативно-правовому акті положень, що стосуються осіб з інвалідністю (*Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади").*

10.4. Процедура підготовки й ухвалення нормативно-правового акта

Стадіями процедури підготовки й ухвалення нормативно-правового акта як інструменту публічного адміністрування можна вважати такі:

1. *Виявлення суспільної потреби.* Тут необхідно зауважити про появу нагальної ситуації, що обумовлює необхідність задіяння суб'єктом публічного адміністрування такого інструменту, як нормативно-правовий акт. Приміром, 24 лютого 2022 р. Україна та весь світ стали свідками початку повномасштабного вторгнення з боку північно-східного сусіда на нашу територію. Серед інших кроків, які були зроблені різними суб'єктами публічного адміністрування, спільним було те, що вони, аналізуючи суспільну проблему, яка виникала, намагалися через видання нормативно-правових актів урегулювати стан суспільних відносин у такий непростий час.

Приклад: Постановою Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 р. № 18 "Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану", ураховуючи важливість виконання банківськими установами своїх ключових функцій і під час уведення воєнного стану, серед іншого, було зазначено: "Підкріплювати банкомати готівкою без обмежень. Банкам забезпечити роботу відділень у безперебійному режимі в умовах від-

сутності загрози життю та здоров'ю населення. Забезпечити доступ до сховищ для індивідуальних сейфів та/або сейфів з індивідуальними сейфами клієнтів у безперебійному режимі, якщо немає прямої загрози життю та здоров'ю населення".

2. *Пошук рівня нормативного врегулювання проблеми.* Ідеться про необхідність максимально ефективного використання наявного нормотворчого потенціалу суб'єктів публічного адміністрування. Іншими словами, проблема системного характеру, що вимагає комплексного підходу до її розв'язання, залучення різних відомств, має розв'язуватися шляхом видання нормативно-правового акта Главою держави чи Кабінетом Міністрів України. Натомість проблему локального характеру зазвичай потрібно врегульовувати через нормотворчу активність окремих міністерств чи відомств.

3. *Створення робочої групи, залучення необхідних фахівців, практиків, науковців.*

Приклад: свого часу Головним управлінням державної служби України було затверджено "Порядок розробки проєктів нормативно-правових актів у Головдержслужбі України", де, зокрема, зазначалось: "У разі необхідності, за пропозицією головного розробника наказом Начальника Головдержслужби утворюється робоча група, до складу якої включаються найбільш кваліфіковані, компетентні фахівці відповідних структурних підрозділів Головдержслужби, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Школи вищого корпусу державної служби, які мають необхідну професійну підготовку, відповідні знання та досвід роботи.

До складу зазначеної робочої групи можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці й інші фахівці, а також представники центральних органів виконавчої влади, об'єднань громадян, учені, науковці, кваліфіковані спеціалісти-практики" (Наказ Головного управління державної служби України від 31 серпня 2010 р. № 238 "Про затвердження Порядку розробки проєктів нормативно-правових актів у Головдержслужбі України").

4. *Підготовка проєкту нормативно-правового акта.*

За підсумками діяльності робочої групи здійснюється підготовка проєкту нормативно-правового акта, остаточну версію якого подають на розгляд керівництву колегіального органу чи очільнику одноособового суб'єкта публічного адміністрування. Приміром, якщо йдеться про нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, то проєкти актів готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. А проєкти актів Кабінету Міністрів України вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України Секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена КМУ), державними колегіальними органами, місце-

вими державними адміністраціями. Також такі проєкти можуть вноситися в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України Прем'єр-міністром України, першим віцепрем'єр-міністром України, віцепрем'єр-міністрами України та міністром, який не очолює міністерство.

5. *Обговорення із залученням ЗМІ, громадськості.* Варто вказати, що ця стадія є достатньо важливою, адже свідчить про відкритий, демократичний характер публічної влади, що попередньо обговорює проєкти нормативно-правових актів та, за можливості, враховує висловлені зауваження і пропозиції. Ба більше, у низці випадків такі консультації з громадськістю є обов'язковими.

Приклад: в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій із громадськістю щодо проєктів нормативно-правових актів, що:

- стосуються конституційних прав, свобод й обов'язків громадян;
- зачіпають життєві інтереси громадян, зокрема і впливають на стан довкілля;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (зокрема й проєкти державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішення стосовно їхнього виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їхнього фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, що за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних і святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) (Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики").

6. *Антикорупційна експертиза.* Це важлива стадія підготовки проєкту нормативно-правового акта, оскільки вона дає змогу мінімізувати появу корупціогенних факторів у цьому інструменті публічного адміністрування. Відповідно до вимог ст. 55 Закону України "Про запобігання корупції", антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Стосовно нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування

зазначена експертиза здійснюється щодо актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

- прав та свобод людини і громадянина;
- повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- надання адміністративних послуг;
- розподілу й витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

7. *Прийняття (ухвалення, підписання) нормативно-правового акта.*

Приклад: постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях Кабінету Міністрів України шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України, визначеного відповідно до ст. 6 цього закону. Якщо проєкт рішення отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проєкт проголосував Прем'єр-міністр України, рішення вважається ухваленим (Закон України 27 лютого 2014 р. № 794-VII "Про Кабінет Міністрів України").

10.5. Набрання чинності (дія) нормативно-правового акта

Процес створення нових нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування не може вважатися завершеним без набрання ними чинності, тобто набуття ними реальної юридичної сили. Адже найдосконаліший нормативно-правовий акт, до створення якого були долучені найкращі фахівці, залишається просто проєктом, якщо він не набрав чинності. З теорії права відомо, що набуття чинності може відбуватись у різний спосіб, зокрема через підписання, реєстрацію, публікації в офіційних засобах масової інформації тощо.

Першоосновою розуміння важливості набрання чинності нормативно-правового акта є положення ст. 57 Конституції України, де стверджується, "що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони й інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними".

Чинним законодавством визначено, що закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний термін після їхнього прийняття у встановле-

ному порядку та підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Такими офіційними друкованими виданнями є: "Офіційний вісник України"; "Урядовий кур'єр"; "Голос України"; "Відомості Верховної Ради України"; "Офіційний вісник Президента України".

Також важливо зауважити, що акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України можуть бути в окремих випадках офіційно оприлюднені через телебачення і радіо *(Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності").*

Адміністративно-правовий аналіз інструментів публічної адміністрації крізь призму чинного законодавства дає змогу виокремити три ключові терміни, з якими пов'язується набрання чинності нормативно-правовими актами:

- з моменту їхнього ухвалення (нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України). Проте важливо вказати, що акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їхнього опублікування в офіційних друкованих виданнях;
- через 10 днів з дня їхнього офіційного оприлюднення (нормативно-правові акти Верховної Ради України і Президента України);
- через 10 днів після їхньої державної реєстрації (нормативно-правові акти, що видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер).

Чим же є державна реєстрація нормативно-правових актів? Хто її здійснює?

По-перше, нормативно-правові акти не всіх суб'єктів владних повноважень підлягають державній реєстрації. Ідеться насамперед про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, органи публічного управління та контролю.

По-друге, державну реєстрацію здійснюють Міністерство юстиції України й обласні, районні, міські управління Міністерства юстиції України.

По-третє, державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси та стосуються обов'язків громадян і юридичних осіб, установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їхньої реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

По-четверте, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), антикорупційної та гендерно-правової експертиз з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а також у прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера

та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів *(Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади").*

10.6. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним

Ідеальною можна вважати ситуацію, коли суб'єкти публічного адміністрування, діючи в межах чинного законодавства, створюють якісні нормативно-правові акти як інструменти публічного адміністрування, які, зі свого боку, належним чином урегульовують суспільні відносини та розраховані на довгострокове й неодноразове застосування. Проте так буває не завжди. Іноді нормативно-правовий акт має певні вади, що обумовлюють необхідність визнання його протиправним. Типовими **підставами** для можливого визнання його **протиправним** є:

- його видання некомпетентним органом;
- порушення процедури прийняття;
- перевищення повноважень суб'єкта видання нормативно-правового акта;
- невідповідність Конституції України чи актам вищої юридичної сили;
- неоприлюднення нормативно-правового акта;
- скасування державної реєстрації нормативно-правового акта;
- судове рішення про визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним.

Стосовно двох останніх із перерахованих підстав доцільно вказати, що перегляд зареєстрованого нормативно-правового акта з метою скасування рішення про його державну реєстрацію здійснюється органом державної реєстрації у разі надходження пропозицій від органів виконавчої влади, інших юридичних осіб, громадян та з власної ініціативи.

Рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути **скасовано** у зв'язку з:

- виявленням обставин, що не були відомі органу державної реєстрації під час реєстрації нормативно-правового акта;
- набранням законної сили судовим рішенням про визнання нормативно-правового акта протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині;
- стосовно регуляторного акта – одержанням повідомлення від Державної регуляторної служби України про виявлення хоча б однієї з таких обставин (відсутній аналіз регуляторного впливу; проєкт регуляторного акта не був оприлюднений; проєкт акта не був поданий на погодження з уповноваженим органом; щодо проєкту уповноваженим органом було прийнято рішення про

відмову в його погодженні) або повідомлення Державної регуляторної служби про зупинення дії регуляторного акта чи окремих його положень;

• висновком Мін'юсту, міжрегіональних управлінь Мін'юсту про невідповідність нормативно-правового акта Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

Нормативно-правовий акт, рішення про державну реєстрацію якого скасовано, не є чинним з дня його вилучення з державного реєстру, крім випадків визнання судом нормативно-правових актів протиправними (незаконними чи такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили) та нечинними повністю або в окремій його частині *(Наказ Міністерства юстиції України від 31 липня 2000 р. № 32/5 "Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру").*

Що ж стосується наявності судового рішення про визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним, то варто зазначити, що КАС України у ст. 264 "Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування й інших суб'єктів владних повноважень" містить положення, відповідно до яких правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

• законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України (крім рішень Кабінету Міністрів України, визначених частиною першою ст. 266 цього Кодексу), 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.

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 усього терміну їхньої чинності. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Оголошення має містити вимоги позивача щодо оскаржуваного акта, реквізити нормативно-правового акта, дату, час і місце судового розгляду адміністративної справи.

Що стосується наслідків визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним, то резолютивна частина рішення адміністративного суду про визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, у 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 суду.

Приклад: 22 квітня 2021 р. особа звернулася до адміністративного суду з позовом, у якому, серед іншого, просила визнати незаконною та скасувати Постанову Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2021 р. № 325 "Деякі питання виплати разової грошової допомоги, передбаченої Законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань"", якою затверджено Порядок використання коштів державного бюджету, передбачених для виплати щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань у частині визначення розмірів виплати у 2021 р. разової грошової допомоги до 5 травня, передбаченої чинним законодавством особам з інвалідністю внаслідок війни II групи – 3906 грн.

Окружний адміністративний суд міста Києва рішенням від 22 грудня 2021 р., залишеним без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 17 червня 2022 р., позовні вимоги в цій частині задовольнив і визнав протиправною та нечинною зазначену постанову Уряду України. Верховний Суд залишив ці рішення без змін. Мотиви ухвалення таких рішень, серед іншого, базувались на тій обставині, що згідно з Рішенням Конституційного Суд України від 27 лютого 2020 р. № 3-р/2020 Кабінет Міністрів України позбавлений повноважень визначати розмір щорічної разової грошової допомоги до 5 травня[2].

10.7. Припинення дії нормативно-правового акта

Нормативно-правові акти як інструменти публічного адміністрування як будь-який такого роду регулятор суспільних відносин має певні етапи свого функціонування. Заключним етапом є припинення його дії. Даючи визначення, зауважимо, що **припинення дії** нормативно-правового акта – *це юридичний факт, із настанням якого положення цього нормативно-правового акта не врегульовують суспільні відносини і за невиконання приписів якого не настає юридична відповідальність*. Існують певні **передумови припинення дії** нормативно-правового акта як інструменту публічного адміністрування. До них належать:

• закінчення строку, на який було прийнято цей акт (**напр.**, Указ Президента України від 7 листопада 2022 р. № 757/2022 "Про продовження строку дії воєнного стану в Україні", де, зокрема, зазначено, що у зв'язку з триваючою широкомасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки й оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України, Закону України "Про право-

[2] Постанова Верховного Суду від 19 жовтня 2022 р. у справі № 440/4157/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/106840436

вий режим воєнного стану" постановляю … продовжити строк дії воєнного стану в Україні з 05 години 30 хвилин 21 листопада 2022 р. терміном на 90 діб). Акцентуємо увагу, що до ухвалення цього нормативно-правового акта як інструменту публічної адміністрації глава держави неодноразово видавав укази, що продовжували дію в Україні воєнного стану, запровадженого 24 лютого 2022 р.;

• досягнення мети, задля якої було прийнято нормативно-правовий акт (**напр.**, Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2010 р. № 357 "Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу"), де, зокрема, зазначено, що мета цієї Програми полягає у створенні правових, соціальних, економічних й організаційних умов для успішного проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, а термін виконання програми – із 2008 р. по 31 грудня 2012 р.;

• визнання судом нормативно-правого акта протиправним і нечинним;

• прийняття нового нормативно-правового акта, у тексті якого вказано про втрату чинності попереднього (**напр.**, наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 січня 2021 р. № 25/21 "Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 15 квітня 2020 р. № 144/20").

Запитання для самоконтролю

1. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування.
2. Ознаки нормативно-правового акта.
3. Види нормативно-правових актів.
4. Загальні вимоги до нормативно-правових актів.
5. Змістовні вимоги до нормативно-правових актів.
6. Формальні вимоги до нормативно-правових актів.
7. Процедура підготовки нормативно-правового акта.
8. Процедура прийняття нормативно-правового акта.
9. Дія нормативно-правового акта.
10. Типові підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним.
11. Передумови припинення дії нормативно-правового акта.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 592 с.

3. Адміністративне право : підручник Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарєва, І. В. Бойко та ін.: за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

4. Біла В. Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140–145.

5. Білокур Є. І., Маслова Я. І. Нормативні акти публічної адміністрації в системі джерел адміністративного права України: загально-теоретичний аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 187–190.

6. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников С. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : кол. монограф. за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 704 с.

7. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

8. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса : Вид. дім "Гельветика", 2023. 688 с.

9. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

10. Яра О. С. Видання нормативно-правових актів, як інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 11. С. 47–53.

Глава 11
ІНДИВІДУАЛЬНИЙ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ) АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

11.1. Поняття та ознаки індивідуального (адміністративного) акта

Якщо розглянуті нормативно-правові акти як інструменти публічного адміністрування ми вважали найбільш важливими, то індивідуальні (адміністративні) акти є об'єктивно найбільш поширеними, тобто найчисленнішими.

Приклад: рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності, наказ про призначення особи на посаду, рішення про примусове повернення іноземців й осіб без громадянства в країну походження або третю країну, видання дозволу на виконання будівельних робіт, наказ про призначення на посаду, наказ про звільнення з посади, рішення сільської ради про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, рішення Головного управління Пенсійного фонду України про відмову в перерахунку пенсії тощо – усе це є прикладами адміністративних актів.

Індивідуальний акт – *це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, що стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений термін.* У такий спосіб індивідуальний (адміністративний) акт тлумачить ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України.

Зі свого боку, Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX "Про адміністративну процедуру" у ст. 2 містить таке визначення: адміністративний акт – рішення (або юридично значуща дія) індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для розв'язання конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Надаючи визначення в межах курсу адміністративного права, зауважимо, що **під індивідуальним (адміністративним) актом** пропонується розуміти *інструмент публічного адміністрування, який стосується прав чи інтересів конкретно визначеної особи чи кола осіб, розрахований на одноразове використання, дія якого вичерпується фактом виконання.*

Ознаки індивідуальних (адміністративних) актів:

- Підзаконний характер – ідеться про те, що індивідуальні акти не мають суперечити Конституції України та законам України.
- Стосується прав чи інтересів конкретно визначеної особи або кола осіб.
- Є юридичними фактами, з якими пов'язують виникнення, зміну чи припинення правових відносин.

• Вичерпують свою дію фактом виконання.

• Можуть бути оскаржені виключно особами, права чи законні інтереси яких цими актами порушено.

У контексті євроінтеграційних процесів, що наразі відбуваються в Україні, важливо зауважити, що у країнах Європейського Союзу більш уживаним є термін *адміністративний акт*.

Цікавою особливістю, що має важливе правове значення у контексті адміністративного акта, є наявність, окрім заявника (який звертається до адміністративного органу), адміністративного органу (що вирішує справу і приймає (ухвалює) адміністративний акт), також заінтересованої особи (іншої особи, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт).

Приклад: під час отримання дозвільних документів для будівництва багатоповерхового будинку, заінтересованими особами потенційно можуть бути громадяни, які проживають поряд із місцем зведення цієї багатоповерхівки. Хоча вони не є безпосередніми учасниками адміністративної справи з приводу отримання дозвільних документів, вони є тими самими заінтересованими особами, оскільки на їхні права, свободи чи законні інтереси може вплинути адміністративний акт, що надає дозвіл на будівництво.

11.2. Види індивідуальних (адміністративних) актів

Роль і значення адміністративних актів у процесі публічного адміністрування, загальній характеристиці взаємин у системі "суб'єкт публічного адміністрування – приватна особа" обумовлюють важливість розуміння класифікації адміністративних актів, виокремлення їхніх видів, показ відмінностей одних від інших. У чинному законодавстві, спеціалізованій адміністративно-правовій літературі містяться численні варіанти різних адміністративних актів. Це дає змогу запропонувати різні критерії для їхньої класифікації. Таких критеріїв пропонується чотири:

• форма вираження,

• характер впливу на приватних осіб,

• результат впливу на приватних осіб,

• порядок ухвалення.

За *формою вираження* адміністративні акти доцільно поділити на:

• *письмові* – типові варіанти адміністративних актів, письмово оформлені відповідно до встановлених вимог;

• *усні* – найчастіше використовуються в мілітаризованих формуваннях. Їхня необхідність пов'язується з повсякчасним здійсненням управління, а також із метою адекватного реагування на зміну обстановки. Вони не вимагають письмового оформлення. Проте за клопотанням заявника чи заінтересованої особи усний адміністративний акт може бути оформлений письмово;

• *конклюдентні* – виражаються у спеціальних сигналах, знаках, жестах осіб, що мають владно-управлінські повноваження. Ідеться, **наприклад**, про жести працівника поліції під час регулювання дорожнього руху.

За *характером впливу* на приватних осіб адміністративні акти бувають:

• *сприяючі* – вид адміністративного акта, положення якого сприяють у реалізації певних прав, свобод чи законних інтересів приватної особи;

• *обтяжувальні* – вид адміністративного акта, положення якого обтяжують приватну особу, позбавляють її певних прав, накладають певні обов'язки чи обтяження.

У ролі **прикладу** сприяючого адміністративного акта можна навести наказ ректора закладу вищої освіти про зарахування студентів на перший курс, де, серед іншого, за результатом розгляду заяви та супровідних документів ОСОБИ 1 міститься прізвище цієї особи серед зарахованих на навчання.

А як обтяжувальний адміністративний акт доцільно згадати винесення поліцейським постанови у справі про адміністративне правопорушення про накладання адміністративного стягнення на водія, який порушив Правила дорожного руху.

За *результатом впливу на приватних осіб* адміністративні акти бувають:

• *дозвільні* – вид адміністративного акта, який надає приватній особі дозвіл на певний вид діяльності. У ролі прикладу можна навести дозвіл громадянину на придбання, зберігання та носіння зброї, який видається органами Національної поліції України;

• *забороняючі* – вид адміністративного акта, що забороняє вчинення приватною особою певних дій. Як **приклад** можна навести тимчасове обмеження права громадянина України на виїзд з України у випадку, коли він ухиляється від виконання зобов'язань, покладених на нього судовим рішенням або рішенням інших органів (посадових осіб), що підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому законом, – до виконання зобов'язань або сплати заборгованості зі сплати аліментів;

• *підтверджувальні* – вид адміністративного акта, що підтверджує наявність в особи фактичних обставин, певного статусу, надаючи їм юридичної форми. Як **приклад** можна згадати про довідку, видану в підрозділі соціального захисту про те, що особа є інвалідом певної групи та має право на пільги, встановлені чинним законодавством;

• *уповноважувальні* – вид адміністративного акта, що засвідчує уповноваження певної особи на здійснення від імені підприємства, установи, організації тощо певних дій. Як **приклад** можна навести довіреність, надану керівником підприємства працівнику господарського відділу на придбання певних товарів для потреб підприємства.

За *порядком ухвалення* адміністративні акти бувають:

• *колегіальні* (**напр.**, розпорядження Кабінету Міністрів України);

• *одноособові* (**напр.**, наказ керівника апарату суду).

11.3. Процедура видання (ухвалення) індивідуального (адміністративного) акта

Для характеристики індивідуального (адміністративного) акта важливим є усвідомлення процедури його видання як вагомого складника вирішення адміністративної справи і, так само, потенційно можливого оскарження такого адміністративного акта. Надаючи визначення, вкажемо, що **під процедурою видання** адміністративного акта необхідно розуміти *сукупність певних стадій, послідовне здійснення яких забезпечує видання (прийняття, ухвалення) адміністративного акта.*

Існують різні підходи до переліку та характеристики стадій видання адміністративного акта, який є результатом розгляду адміністративної справи. Приміром, має право на існування варіант із виокремленням п'яти стадій[3]:

1. *Порушення провадження в адміністративній справі.* На цій стадії здійснюється збір фактичних даних, за якими оцінюється перспектива подальшого руху справи. Результатом завершення стадії аналізу ситуації є підготовка одного чи декількох варіантів вирішення (правового регулювання) ситуації.

2. *Розгляд адміністративної справи* – фактично центральна стадія адміністративного провадження, під час якої реалізуються заходи, спрямовані на вивчення всіх обставин справи.

3. *Ухвалення рішення у справі.* У процесі цієї стадії оформляється рішення уповноваженого органу (посадової особи) щодо адміністративної справи. Це фактично і є видання адміністративного акта.

4. *Виконання рішення.* Під час цієї стадії завершується адміністративне провадження, що свідчить про особливу важливість стадії. За суттю, усі попередні стадії будь-якого провадження існують задля забезпечення виконання рішення.

5. *Оскарження чи опротестування адміністративного акта.* Зазначена стадія, на відміну від інших, має факультативний характер.

Значним поштовхом уперед у справі розуміння процедури видання (ухвалення) адміністративного акта стала поява у 2022 р. Закону України "Про адміністративну процедуру", розд. V якого присвячено саме адміністративному акту. Відповідно до вимог ст. 69–73 цього закону, за результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень ухвалює адміністративний акт.

Адміністративний акт зазвичай приймають у письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема і з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути прийнято в усній формі.

Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг

---

[3] Стеценко С. Г. Адміністративне право : навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. С. 268–269.

Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, доводиться до відома учасників адміністративного провадження шляхом усного повідомлення із зазначенням їхнього права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і термінів оскарження акта.

Адміністративний акт, ухвалений в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи.

Учасник адміністративного провадження або інша особа, права, свободи чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі. Таке оформлення здійснюється адміністративним органом упродовж п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта. Зміст адміністративного акта, оформленого в письмовій формі, має відповідати змісту цього акта, ухваленого в усній формі.

Адміністративний акт складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

У вступній частині зазначаються найменування адміністративного органу, дата прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі має забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження адміністративного акта.

У мотивувальній частині адміністративного акта зазначають:

- дату подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі ухвалення акта за заявою або скаргою особи);
- фактичні обставини справи;
- зміст документів і відомості, враховані під час розгляду справи;
- посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;
- детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

У резолютивній частині адміністративного акта зазначається суть прийнятого за результатами розгляду справи рішення. Крім того, можливе викладення додаткових положень, визначених цією статтею.

У заключній частині зазначають термін набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого терміну. В адміністративному акті, що негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначають терміни й порядок його оскарження (зокрема й найменування та місцезнаходження адміністративного органу, що є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов). У разі, якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, у заключній частині має міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок із посиланням на правові підстави для такого винятку.

Адміністративний акт складають державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю та термінології законодавства[4].

Важливість мотивувальної частини адміністративного акта пояснюється, серед іншого, можливістю неналежно мотивованого адміністративного акта через звернення з позовом до адміністративного суду.

11.4. Набуття чинності (законність) індивідуального (адміністративного) акта

Процедура видання адміністративного акта для учасників адміністративного провадження є важливою передовсім у контексті набуття його чинності. Адже тоді є всі підстави стверджувати про появу можливості на практиці реалізувати ті права, задля яких особа звертalася до адміністративного органу.

Найпоширенішими моментами, з якими пов'язується введення індивідуальних адміністративних актів у дію, є[5]:

- дата ухвалення акта;
- дата доведення акта до відома осіб, яких він стосується;
- дата спливання терміну на оскарження акта;
- дата, вказана в самому акті;
- дата, зазначена в законодавстві;
- дата державної реєстрації акта.

Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX "Про адміністративну процедуру" визначив ключові засади набуття чинності адміністративного акта, порядок доведення адміністративного акта до відома особи, особливості доведення адміністративного акта до великої кількості осіб.

Адміністративний акт **набуває чинності** *стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи*, якщо інший термін набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом. Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється **шляхом**:

- вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення);
- надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;
- публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства.
- усного повідомлення у випадках, передбачених законом.

---

[4] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text

[5] Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2017. С. 11.

Це важлива обставина, оскільки нерідкими є випадки, коли приватна особа, оскаржуючи адміністративний акт, серед іншого стверджує про те, що до неї не було доведено самого адміністративного акта.

Адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через **офіційний вебсайт** адміністративного органу та/або шляхом публікації у друкованих засобах масової інформації із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження.

У справі за заявою адміністративний акт доводиться до відома особи у спосіб, зазначений нею в заяві (надсилається на вказану поштову адресу (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), зокрема й за бажанням заявника, кур'єром за додаткову плату, на адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо). Адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів з дня його ухвалення. Інформація про час і спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

Недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Іноді суб'єкти публічного адміністрування вимушені вдаватися до публічного оголошення адміністративного акта, оскільки в інший спосіб немає об'єктивної можливості довести прийнятий акт до відома учасника адміністративного провадження.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється у разі:

- якщо адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження відповідної особи встановити неможливо;
- якщо інша форма повідомлення, передбачена чинним законодавством, є неможливою;
- в інших випадках, передбачених законом.

Крім публічного оголошення адміністративного акта, адміністративний орган розміщує такий акт на своєму офіційному вебсайті, а також може опубліковувати його в засобах масової інформації.

Адміністративний акт **втрачає чинність** унаслідок:

- його виконання;
- закінчення терміну його дії;
- відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його ухвалив;
- визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв;
- його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом;
- з інших причин, визначених законом *(Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX "Про адміністративну процедуру")*.

11.5. Відкликання та скасування індивідуального (адміністративного) акта

У практиці діяльності суб'єкта публічного адміністрування іноді виникає необхідність приведення реального стану урегульованості конкретної ситуації (що стала врегульованою саме завдяки ухваленню адміністративного акта) до початкового стану, тобто стану, коли прийнятого акта ще не існувало. У широкому розумінні йдеться про дострокове припинення дії адміністративного акта. Поширеними варіантами дострокового припинення адміністративного акта є саме його відкликання чи скасування. **Причин**, за яких у суб'єкта публічного адміністрування виникає необхідність такого роду дій, може бути достатньо багато, проте **основними** з них вважають:

- появу об'єктивної інформації, відповідно до якої у приватної особи не було права на звернення до адміністративного органу;
- необхідність захисту публічних інтересів, що переважають інтереси приватної особи, на користь якої прийнято адміністративний акт;
- необхідність відновлення стану законності;
- виявлення у процесі контрольно-наглядової діяльності неправдивих відомостей, наданих приватною особою, які згодом були покладені в основу адміністративного акта.

Під час вирішення питання щодо **відкликання** або визнання адміністративного акта **недійсним** адміністративний орган **враховує**:

- наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи;
- істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта;
- інші обставини, що стосуються справи.

Важливою обставиною, на яку варто звернути увагу, є те, що адміністративний акт відкликається або визнається недійсним шляхом ухвалення нового адміністративного акта.

Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає встановленим чинним законодавством вимогам, зокрема:

- прийнятий адміністративним органом, що:
  - ✓ не мав на це повноважень;
  - ✓ використав дискреційні повноваження незаконно;
- суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
- порушує норми матеріального права;
- не відповідає принципам адміністративної процедури *(Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX "Про адміністративну процедуру").*

Варто звернути увагу на ту обставину, що порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта. Тут доцільно навести

практику Європейського суду з прав людини, яким було введено в обіг поняття *правового пуризму*, що зводиться до прагнення до надмірного переважання форми адміністративного над його змістом.

Приклад: у рішенні Європейського суду з прав людини "Сутяжник проти Росії" від 23 липня 2009 р. (справа № 8269/02) суд зробив висновок про те, що не може бути скасоване правильне по суті судове рішення лише з мотивів певних процедурних порушень, тобто ставлячи в основу ухвалення рішення правовий пуризм.

Правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання може бути відкликаний за ініціативи особи або адміністративного органу на користь особи, зокрема зі зворотною дією в часі, крім випадків, якщо:

- адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову,
- відкликання акта суперечить закону.

Адміністративний акт, що обмежує право, свободу чи законний інтерес особи, за її ініціативою підлягає відкликанню у разі:

- унесення змін до закону, на підставі якого ухвалено такий адміністративний акт;
- істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких ухвалено такий адміністративний акт.

Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, якщо:

- це передбачено законом;
- особа не виконала обов'язки, що виникли у зв'язку з ухваленням адміністративного акта;
- особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт;
- відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього і повного відшкодування особі збитків на підставі та в порядку, встановлених законом *(Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX "Про адміністративну процедуру")*.

11.6. Неправомірний індивідуальний (адміністративний) акт

Іноді трапляються випадки, коли індивідуальний (адміністративний) акт містить ознаки неправомірності чи дефектності. Причинами цього можуть бути недотримання формальних вимог, що висуваються до адміністративного акта, прийняття такого акта органом, який не мав на це відповідних повноважень тощо. Тоді виникає необхідність належної кваліфікації такого акта, віднесення його до тієї чи іншої групи неправомірних актів і встановлення причин, які до цього призвели.

Доцільно всі неправомірні адміністративні акти поділяти на дві групи: оспорювані, нікчемні.

Надаючи визначення, зазначимо, що **оспорюваний адміністративний акт** – *це неправомірний акт, який містить певні формальні чи змістовні недоліки, проте, ураховуючи що його видано (ухвалено) суб'єктом публічного адміністрування, він є обов'язковим до виконання та спричиняє юридичні наслідки.*

Оспорювані адміністративні акти можуть бути оскаржені в адміністративному чи судовому порядку. Лише тоді, у разі позитивного результату оскарження вказані адміністративні акти втрачають чинність.

Нікчемний адміністративний акт – *це неправомірний акт, що містить очевидні суттєві недоліки, наявність яких є об'єктивною та не потребує спеціальних знань для їхньої констатації, що в сукупності призводить до того, що незважаючи на факт видання (ухвалення) суб'єктом публічного адміністрування, такий акт не набуває чинності.*

На відміну від оспорюваних адміністративних актів, нікчемні акти не потребують обов'язкового скасування в адміністративному чи судовому порядку (проте особа, у якої є законний інтерес, має право вимагати цього). Юридичних наслідків нікчемний адміністративний акт не породжує, його положення не є обов'язковими до виконання.

Закон України "Про адміністративну процедуру" містить положення, відповідно до яких ухвалений адміністративним органом адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема:

- в адміністративному акті, прийнятому в письмовій формі, відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв;
- відповідно до законодавства, адміністративний акт може бути прийнятий лише у стандартизованій формі, але цієї вимоги не дотримано;
- адміністративний акт прийнято адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;
- виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину;
- виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим.

Нікчемність частини адміністративного акта спричиняє нікчемність усього акта, якщо без нікчемної частини відповідний адміністративний акт не був би прийнятий. Адміністративний орган у будь-який час може своїм рішенням визнати нікчемність прийнятого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду.

До **прикладу**: у законодавстві ФРН підставою для визнання адміністративного акта нікчемним визначено наявність в адміністративного акта очевидних особливо значних вад. До таких, зокрема, належать випадки, коли: 1) адміністративний акт видано в письмовій формі, але немає відомостей про адміністративний орган, який його видав. При цьому під відомостями про орган варто розуміти найменування (назву) органу, оскільки інша інформація про адміністративний орган (напр., його місцезнаходження тощо) має радше

довідковий характер; 2) відповідно до закону адміністративний акт може бути виданий лише через виготовлення документа, але ця форма не була дотримана. **Приміром**, ліцензії мають певну чітко визначену форму, і довільне оформлення відповідних ліценцій (не на бланку ліцензії) означає нікчемність такої ліцензії; 3) адміністративний акт видано адміністративним органом, що явно не має на це відповідних повноважень. **Наприклад**, дозвіл на будівництво видано Міністерством охорони здоров'я або реєстрацію шлюбу здійснено у ветеринарній службі тощо. Завичай такі ситуації вкрай рідко трапляються на практиці. У всіх цих випадках потрібно вкотре наголосити на очевидності вад акта, адже у спірних ситуаціях адміністративний акт не може бути визнаний нікчемним[6].

11.7. Юридичні наслідки неправомірних індивідуальних (адміністративних) актів

Неправомірні адміністративні акти можуть бути оскаржені в адміністративному чи судовому порядку. Нагадаємо, що оспорюваний адміністративний акт *обов'язково має бути* оскаржений, лише тоді він втрачає чинність. Зі свого боку, нікчемний адміністративний акт не набирає чинності, проте він *може бути* оскаржений за ініціативою зацікавленої особи.

Що стосується **адміністративного порядку** оскарження неправомірних адміністративних актів, то його визначено Законом України "Про адміністративну процедуру". Зокрема, право на адміністративне оскарження відповідно до цього закону має особа, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи може вимагати:

- визнання протиправним і скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків.

Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня, якщо інший суб'єкт не передбачений законом. У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого адміністративного органу, що прийняв адміністративний акт, учинив процедурні дії та/або прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

---

[6] Тимощук В. П. Адміністративні акти. Процедури прийняття та припинення дії : монографія. Київ : "Конус-Ю", 2010. С. 161.

У разі, якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу подається до суду відповідно до закону.

Скарга на адміністративний акт може бути подана протягом тридцяти календарних днів з дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо прийняття зазначеного акта.

Особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає адміністративний акт, але яка не була учасником адміністративного провадження, має право подати скаргу на такий адміністративний акт протягом тридцяти календарних днів з дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив.

У разі пропущення у зв'язку із хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин терміну подання скарги, скаржник може звернутися з клопотанням про поновлення терміну подання скарги. Звернення про поновлення терміну подання скарги може бути подано протягом десяти робочих днів з дня припинення обставин, що були поважною причиною пропущення терміну подання скарги, але не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта. Скарга, термін подання якої пропущено з поважних причин, подається протягом десяти робочих днів з дня отримання повідомлення про поновлення такого терміну.

У разі поновлення терміну подання скарги суб'єкт розгляду скарги зазначає про це в окремому рішенні або у рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строку подання скарги та документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин.

Скаргу зазвичай подають у письмовій (електронній або паперовій) формі, вона має містити:

- найменування адміністративного органу, до якого подають скаргу;
- відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скаржника, та його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання / перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання скарги представником скаржника, у ній додатково зазначають такі самі відомості стосовно представника;
- вимоги скаржника та їхнє обґрунтування;
- дату складання скарги.

Скарга може бути подана в усній формі у випадках, передбачених законом, що фіксується в матеріалах справи шляхом переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання.

Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи стосовно оскарження адміністративного акта може ухвалити одне з таких рішень:

- скасувати повністю або частково адміністративний акт і зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно

розглянути справу, а в передбачених законом випадках – самостійно прийняти адміністративний акт;

• залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;

• зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, компенсувати матеріальну шкоду, завдану протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

• визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включно з компетенцією) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до прийняття протиправного адміністративного акта.

Важливо звернути увагу на таке: якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у разі, якщо відповідно до чинного законодавства вона є обов'язковою, такий акт скасовують.

Якщо ж ідеться про **судове оскарження неправомірних адміністративних актів**, то його порядок урегульовано приписами КАС України. Зокрема, кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити, у контексті неправомірного адміністративного акта, про їхній захист шляхом: визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Приклад: у січні 2019 р. Національний антарктичний науковий центр звернувся до адміністративного суду з позовом до Державної аудиторської служби України, у якому просив визнати протиправним та скасувати висновок про результати моніторингу закупівлі Національного антарктичного наукового центру.

На обґрунтування позовних вимог позивач, посилаючись на протиправність спірного висновку, зазначав, що:

• порушення законодавства під час обрання переговорної процедури закупівлі відсутні, висновок про наявність порушень є необґрунтованим, оскільки у висновку відсутнє посилання на найменування та реквізити документів, на підставі яких зроблено висновок про наявність порушення;

• не зазначено переліку проаналізованих документів й інформації, на підставі яких зроблено висновок про наявність порушень;

• не визначено, у чому суть порушення законодавства в частині неправомірного обрання та застосування процедури закупівлі;

• не деталізовано суть й обставини допущеного порушення;

• відсутні посилання на докази, що підтверджують наявність іншого постачальника, окрім єдино можливого, з яким замовником укладено договір.

Верховний Суд, переглядаючи рішення суду апеляційної інстанції, касаційну скаргу Національного антарктичного наукового центру задовольнив, зокрема вказавши, що загальними вимогами, які висуваються до актів індивідуальної дії, як актів правозастосування, є їхня обґрунтованість і вмотивованість, тобто наведення суб'єктом владних повноважень конкретних підстав його ухвалення (фактичних і юридичних), а також переконливих і зрозумілих мотивів його прийняття[7].

Варто звернути увагу, що 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, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроєкту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України визначені ст. 266 КАС України.

Правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

- законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;
- законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- законності рішень Вищої ради правосуддя, ухвалених за результатами розгляду скарг на рішення її Дисциплінарних палат;
- законності бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроєкту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

[7] Постанова Верховного Суду від 5 березня 2020 р. у справі № 640 467 19. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/88062082

Запитання для самоконтролю

1. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування.
2. Ознаки індивідуальних (адміністративних) актів.
3. Види індивідуальних (адміністративних) актів.
4. Процедура видання (ухвалення) індивідуального акта.
5. Процедура набуття чинності (законності) індивідуальних (адміністративних) актів.
6. Відкликання та скасування індивідуального (адміністративного) акта.
7. Оспорюваний адміністративний акт.
8. Нікчемний адміністративний акт.
9. Адміністративний порядок оскарження неправомірних адміністративних актів.
10. Судовий порядок оскарження неправомірних адміністративних актів.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка". 2007. 592 с.
3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарєва, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.
4. Артеменко І. А. Адміністративні акти органів виконавчої влади: питання класифікації та стадії процедури їх прийняття. *Порівняльне аналітичне право*. 2014. № 6. С. 158–160.
5. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников С. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : кол. монограф. / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 704 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.
8. Мельниченко Б. Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 57–62.
9. Мілієнко О. А. Застосування адміністративних актів як інструментів публічного управління: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти : монографія. Запоріжжя : Вид. дім "Гельветика", 2021. 518 с.

Глава 12
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

12.1. Юридичне значення та розмежування правових договорів

Демократизація процесів публічного управління в Україні обумовлює застосування суб'єктами владних повноважень у процесі владно-управлінської діяльності не тільки традиційних, відомих давно інструментів публічного адміністрування, але і відносно нових, які у своїй основі базуються на диспозитивних принципах і засадах. Серед них виокремлюють **правові договори**. Справедливості заради зауважимо, що саме поняття *договір* історично більш притаманне цивільному праву. Сучасна вітчизняна правова теорія та юридична практика керується передовсім розумінням договору, сформульованим у Цивільному кодексі України. Зокрема, у ст. 626 документа вказується, що договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав й обов'язків. Договір є одностороннім, якщо одна сторона бере на себе обов'язок перед другою стороною вчинити певні дії або утриматися від них, а друга сторона наділяється лише правом вимоги, без виникнення зустрічного обов'язку щодо першої сторони. Договір є двостороннім, якщо правами й обов'язками наділені обидві сторони договору. До договорів, що укладаються більш як двома сторонами (багатосторонні договори), застосовують загальні положення про договір, якщо це не суперечить багатосторонньому характеру цих договорів.

Адміністративне право, як відомо, належить до галузей публічного права. Водночас договірні стосунки поступово "проникають" у матерію цієї галузі права й договори, як інструменти публічного адміністрування, є додатковим тому підтвердженням. Теоретико-методологічним підґрунтям запровадження договорів узагалі й адміністративних договорів зокрема у практику діяльності суб'єктів публічного адміністрування стали такі **фактори**:

- зміна парадигми взаємовідносин у системі "держава – людина". Остання перестала бути виключно підвладним об'єктом, вона певною мірою стала рівноправним учасником суспільних відносин такого роду. Конституційна норма про те, що права й свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, що виявляється, серед іншого, у тому, що договірні стосунки стали не винятком, а повсякденною частиною роботи публічно-правових інституцій;
- активний розвиток останніми роками громадянського суспільства, що також спричинило більший рівень відкритості у діяльності суб'єктів публіч-

ного адміністрування, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації державних проєктів. У цьому сенсі важливо вказати на існування поряд із правами, свободами та законними інтересами окремо взятої людини, пріоритетами громадянського суспільства також і загальносоціальних, публічних інтересів. Ідеться про наявність спільних для всіх членів соціуму намагань досягти соціально значущих результатів (безпечні умови проживання, охорона довкілля, справедливий розподіл природних ресурсів тощо)[8];

• намагання з боку суб'єктів владних повноважень позбутись (делегувати іншим суб'єктам) невластивих їм функцій через укладання із приватними особами договорів на виконання певних робіт (надання певних послуг). Зазначений фактор забезпечує одночасне врахування публічно-правових завдань суб'єктів владних повноважень і комерційні інтереси приватних осіб;

• упровадження у практику діяльності суб'єктів публічного адміністрування елементів державно-приватного партнерства. Відповідно до вимог Закону України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI "Про державно-приватне партнерство" під останнім розуміють співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України "Про управління об'єктами державної власності" здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим законом й іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим законом. До **ознак** державно-приватного партнерства належать:

• створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт і технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом;

• довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

• передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства;

• унесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства.

Розмежування правових договорів передовсім здійснюється у площині "публічно-правовий і приватно-правовий договір". Серед останньої групи домінують цивільні та господарські договори. Характерна особливість розмежування таких договорів пов'язана з тим, що суб'єкти публічного адміністрування у процесі своєї повсякденної діяльності можуть укладати й публічно-

[8] Стеценко С. Г. Громадянське суспільство та соціальна держава: проблеми взаємодії. *Право України*. 2014. № 4. С. 73–74.

правові і приватно-правові договори. Основою розмежування правових договорів у діяльності публічно-правових інституцій є такі **чинники**:

- публічно-правовий договір і його укладання випливають із повноважень суб'єкта публічного адміністрування, що спрямовані на реалізацію певного завдання. Іншими словами, суб'єкт публічного адміністрування зобов'язаний виконати те завдання, що перед ним стоїть. Й одним з інструментів публічного адміністрування він може обрати укладання публічно-правового договору;
- адміністративно-правова природа й адміністративно-правовий характер відносин, що лежать в основі умов публічно-правового договору;
- в основі укладання публічно-правового договору містяться публічно-правові інтереси у їхньому широкому розумінні;
- рівень диспозитивності учасників публічно-правового договору суттєво менший, ніж приватно-правового.

Приклад: варто вказати про практику Верховного Суду, де, серед іншого, розглядають питання чинності, протиправності, скасування адміністративних договорів. Однією з ознак, що допомагають відрізнити адміністративний договір від цивільно-правового, є мета його укладання. З огляду на те, що сфера функціонування адміністративного договору – це відповідна система державного управління на будь-якому ієрархічному рівні, метою адміністративного договору є реалізація конкретних державних функцій, виражених у встановлених у законодавстві повноваженнях того чи іншого органу. Зі свого боку, мета цивільно-правового договору – це задоволення потреб суб'єктів цивільно-правових відносин, отримання прибутку та відповідних майнових і немайнових благ, об'єктів цивільного обороту[9].

12.2. Поняття, сутність й ознаки адміністративного договору

Розглядаючи такі характерні засади адміністративних договорів, якими є їхні поняття, сутність й ознаки, варто озирнутись на початок XX ст., коли відомий адміністративіст того часу А. І. Єлістратов зазначав: "Можливість адміністративних актів договірного характеру запереченню не підлягає. Центр ваги розбіжностей переноситься на питання про те, якою мірою поняття договір може знайти своє застосування в адміністративному праві...". За збігом понад ста років ми можемо з усією очевидністю констатувати: адміністративний договір достатньою мірою може застосовуватись у практиці здійснення публічного адміністрування в сучасній Україні. Може застосовуватись і реально застосовується.

Стаття 4 КАС України містить визначення, відповідно до якого **адміністративний договір** – *це спільний правовий акт суб'єктів владних повнова-*

[9] Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552104

жень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень й іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону для:

- *розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;*
- *делегування публічно-владних управлінських функцій;*
- *перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;*
- *урегулювання питань надання адміністративних послуг;*
- *замість видання індивідуального акта.*

Сутність адміністративного договору зводиться до того, що він:

- один з інструментів публічного адміністрування, який застосовується суб'єктами владних повноважень задля реалізації покладених на них завдань;
- його запровадження у практику діяльності суб'єктів публічного адміністрування спричинено зміною парадигми розвитку адміністративного права, коли держава сприймається не як постійно домінантний учасник суспільних відносин, який нав'язує свою волю у стосунках із пересічними громадянами, а як рівноправний партнер, що надає послуги цим самим пересічним громадянам. Це один із виявів людиноцентризму, що лежить в основі сучасної доктрини адміністративного права;
- укладання адміністративного договору – це один зі способів реалізації владних повноважень суб'єкта публічного адміністрування. Тут ідеться про певну диспозитивність у діях публічно-правового органу: він може видати індивідуальний акт, може укласти адміністративний договір або скористатись іншими варіантами для виконання того завдання, що перед ним стоїть;
- це одна із законодавчо визначених можливостей для державного органу чи органу місцевого самоврядування урізноманітнити варіанти розв'язання завдань, що стоять перед ними. Варто нагадати, що принцип "все, що прямо не визначено у чинному законодавстві – заборонено" – існує саме для суб'єктів публічного адміністрування. А адміністративний договір – інструмент публічного адміністрування, що передбачений чинним законодавством;
- адміністративний договір може бути оскаржений в адміністративному суді. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство передбачає, що кожна особа має право в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Підкреслимо: зокрема рішенням, дією чи бездіяльністю в контексті укладання адміністративного договору.

Розглядаючи ознаки адміністративних договорів, маємо вказати, що це фактично ключові особливості чи властивості адміністративних договорів, які допомагають відрізнити їх від інших схожих явищ. Велика українська

юридична енциклопедія містить інформацію, відповідно до якої характерними **ознаками** адміністративного договору є те, що він:

- виникає зі сфери реалізації публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- забезпечує задоволення інтересів публічно-правового характеру;
- передбачає можливість оперативного контролю за виконанням договору;
- має за підставу виникнення правозастосовчий акт;
- забезпечується можливістю накладання санкцій адміністративного чи дисциплінарного характеру за порушення або невиконання договірних зобов'язань[10].

Авторський колектив академічного курсу з адміністративного права за ред. В. Б. Авер'янова виокремлює такі ознаки адміністративного договору:

- виникнення у сфері публічної влади з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень;
- підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами;
- має організуючий характер;
- метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей[11].

Традиційно раніше в адміністративному праві адміністративний договір сприймався як одна із форм державного управління. Євроінтеграційні процеси у поєднанні з оновленням доктрини вітчизняного адміністративного права зумовили зміну такого підходу. Як стверджує І. В. Патерило, адміністративний договір не можна розглядати як форму державного управління. Адміністративний договір використовують у ситуаціях, де односторонній вплив суб'єкта публічної адміністрації на приватну особу чи іншого суб'єкта публічної адміністрації є неможливим або недоцільним. Адміністративний договір спрямовується на регулювання суспільних відносин, проте зазначена мета досягається не через примус, що є властивим для управління, а через погодження, прийняття на себе в добровільному порядку зобов'язань чи обов'язків. Отже, вкотре стає очевидним той факт, що категорія "форми державного управління" є завузькою для сучасних форм і методів функціонування суб'єктів публічної адміністрації, що доволі принципово відрізняються від тих, які використовувалися органами державної влади в межах попередніх етапів історичного розвитку нашої держави[12].

---

[10] Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / Ред. колегія: Ю. П. Битяк (гол.) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Київ : Вид-во "Право", 2020. С. 56.

[11] Адміністративне право України. Академічний курс. С. 291.

[12] Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 286.

Нині, з урахуванням змін чинного законодавства, оновлення доктринальних поглядів щодо місця та ролі адміністративного права у регулюванні суспільних відносин, є доцільним зазначення таких **ознак адміністративного договору**:

- обов'язковим учасником адміністративного договору є суб'єкт публічного адміністрування;
- може мати форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо;
- виникає зі сфери реалізації публічно-владних повноважень суб'єктів публічного адміністрування;
- базується на вільному волеузгодженні сторін договору;
- укладається на підставі вимог чинного законодавства і не може їм суперечити;
- сприяє делегуванню публічно-владних управлінських функцій суб'єктами публічного адміністрування;
- активує залучення приватного сектору економіки до реалізації публічних завдань держави;
- має на меті задоволення публічних інтересів.

12.3. Види адміністративних договорів

Під час аналізу будь-якого комплексного багатовимірного правового явища, що характеризується множинністю учасників, важливим є визначення видів цього явища і, як необхідна подальша дія – наведення критеріїв для класифікації та власне сама класифікація. Не є винятком й адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування.

Прикладами адміністративних договорів можуть бути:

- територіальна угода між обласною державною адміністрацією, обласним об'єднанням організацій роботодавців і федерацією профспілок області;
- договір про співпрацю територіальних громад у сфері соціального захисту населення у формі делегування виконання окремих завдань;
- договір між обласною державною адміністрацією й обласною радою про делегування владних повноважень;
- договір про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування Центру надання адміністративних послуг;
- договір із надання послуг із перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування;
- договір між регіональною філією Акціонерного товариства "Укрзалізниця" й Управлінням соціального захисту населення місцевої ради з приводу надання послуг з перевезення пільгових категорій громадян;
- договір про делегування виконання окремих завдань з переданням відповідних ресурсів;
- договір про визнання електронних документів тощо.

Щодо останнього із перерахованих **прикладів** адміністративних договорів наведемо практику Верховного Суду, відповідно до якої предметом договору визнання електронних документів є визнання податкових документів, поданих платником податків в електронному вигляді із застосуванням електронного цифрового підпису до органу Державної фіскальної служби України засобами телекомунікаційного зв'язку або на електронних носіях, як оригіналу.

Законом України "Про електронні документи та електронний документообіг" встановлені основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, відповідно до ст. 14 якого електронний документообіг здійснюється згідно із законодавством України або на підставі договорів, що визначають взаємовідносини суб'єктів електронного документообігу.

Отже, за своєю суттю договір про визнання електронних документів є адміністративним договором, змістом якого визначено права й обов'язки платника податків та органу Державної фіскальної служби України в частині подання податкових документів в електронному вигляді[13].

Обираючи відповідні критерії та здійснюючи класифікацію, доцільно розрізняти такі **види** адміністративних договорів:

- *За предметом договору:*
  - ✓ компетенційні (йдеться про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень. Як **приклад** можна навести договір між територіальними органами Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України стосовно взаємодії із протидії контрабанді);
  - ✓ делегувальні (**напр.**, Договір про співробітництво територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань утримання КУ "Зміївська ІРЦ" та КЗ "Зміївська гімназія № 1", укладений 23 грудня 2022 р.);
  - ✓ з приводу бюджетних коштів (**напр.**, відповідно до вимог ст. 93 Бюджетного кодексу України "Передача коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів" місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, зокрема якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, що забезпечують надання публічних послуг. Передання коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною зі сторін, й укладання договору);
  - ✓ замінні (замість видання індивідуального акта, коли укладання адміністративного договору є доцільнішим);
  - ✓ з приводу надання адміністративних послуг (здійснюється з урахуванням положень Закону України "Про адміністративні послуги").

[13] Постанова Верховного Суду від 13 травня 2021 р. у справі № 826/4383/16. URL : https: reyestr.court.gov.ua/Review/96866916

• *За характеристикою суб'єктів укладання адміністративних договорів:*

✓ координаційні (договори, які укладаються суб'єктами із рівними обсягами повноважень, **напр.**, договір між декількома територіальними громадами відповідно до вимог Закону України "Про співробітництво територіальних громад"). Відповідно до вимог ст. 2 зазначеного закону співпраця територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюється на договірних засадах у визначених цим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів і цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Взаємодія здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених згідно із цим й іншими законами сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їхніх проєктів сільськими, селищними, міськими радами. У договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування;

✓ субординаційні (укладаються між суб'єктами, що перебувають у підпорядкуванні один одному).

• *За формою укладання:*

✓ договір;

✓ угода;

✓ меморандум;

✓ протокол тощо.

• *За характеристикою суб'єкта публічного адміністрування як обов'язкового учасника адміністративного договору:*

✓ за участю державного органу (**напр.**, договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій між Національною службою здоров'я України та районною лікарнею, який укладають відповідно до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення";

✓ за участю органу місцевого самоврядування (**напр.**, договір про співпрацю територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань Комунальному некомерційному підприємству "Миргородська лікарня інтенсивного лікування", зареєстрований 16 лютого 2023 р.);

✓ за участю органу з делегованими повноваженнями (**напр.**, Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері постачання теплової енергії та постачання гарячої води в опалювальному періоді 2021–2022 років між Кабінетом Міністрів України, НАК "Нафтогаз України", Офісом Президента України, Асоціацією міст України та Палатою місцевих влад Конгресу місцевих та регіональних влад, укладений 30 вересня 2021 р.).

У контексті активного розвитку процесів децентралізації публічної влади, які відбуваються в Україні, варто звернути увагу на ту обставину, що Міністерством розвитку громад і територій України ведеться Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад, у якому станом на березень 2023 р. було зареєстровано 925 договорів.

12.4. Правові передумови укладання адміністративного договору

Реалії сьогодення засвідчують суттєве розширення застосування адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування. Феномен, що раніше був притаманний приватно-правовим явищам, наразі дедалі активніше розповсюджується у практиці діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. З позицій розуміння сутності адміністративного договору важливо отримати знання про правові передумови укладання такого договору.

Загалом процедуру укладання адміністративного договору можна уявити через **послідовність** таких складників:

1. Аналіз управлінської ситуації суб'єктом владних повноважень.
2. Підтвердження наявності законодавчо визначених повноважень суб'єкта публічної адміністрації щодо можливості укладання адміністративного договору.
3. Ухвалення рішення щодо доцільності укладання адміністративного договору.
4. Узгодження тексту адміністративного договору.
5. Підписання адміністративного договору.

У межах описаної процедури важливим є розуміння правових передумов укладання такого договору. Це актуально як для суб'єкта публічного адміністрування (як обов'язкового учасника адміністративного договору), так і для інших учасників (якими можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і приватні особи).

Доцільно виокремлювати такі чотири **групи правових передумов** укладання адміністративних договорів:

• *Політико-правові* – передумови, сутність яких зводиться до наявності в державі політичної обстановки, що позитивно впливає на ймовірність укладання адміністративних договорів суб'єктами владних повноважень. Така обстановка зумовлює децентралізацію владних повноважень, стимулювання ініціативи керівників органів державної влади та місцевого самоврядування на пошук нових форм і методів роботи, намагання залучити приватний сектор до партнерства із державою. Загалом політико-правові передумови засвідчують відкритість держави до взаємодії у межах реалізації різноманітних державних програм, зокрема й соціально-економічного спрямування.

• *Організаційно-правові* – передумови, які засвідчують наявність організаційних технологій із широкого запровадження адміністративних догово-

рів як інструменту публічного адміністрування (підзаконні нормативно-правові акти, зразки договорів тощо), що дають змогу, у разі ухвалення рішення про укладання адміністративного договору, без затримки впроваджувати цю ідею в життя.

• *Соціально-правові* – передумови, що акцентують на всебічному розвитку приватного сектору економіки, інституцій громадянського суспільства, що сукупно роблять привабливим участь недержавних складників у реалізації на практиці важливих загальносоціальних проєктів і програм. Приміром, якщо взяти до уваги договір із надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування, то тут ідеться передусім про взаємну довіру й оптимістичні правові передбачення владних інституцій (на яких покладено виконання завдань з організації таких перевезень пасажирів) і суб'єктів підприємницької діяльності у сфері транспорту (що зацікавлені в якісному наданні таких послуг й отриманні у зв'язку із цим прибутку).

• *Формально-правові* – передумови, що засвідчують наявність у чинному законодавстві положень, які надають право тому чи іншому суб'єктові публічного адміністрування застосовувати на практиці такий інструмент, як адміністративний договір. Тут варто нагадати приписи ст. 19 Конституції України, де, серед іншого, зазначено, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

12.5. Чинність адміністративного договору

Чинність адміністративного договору, відповідно до сучасної доктрини адміністративного права, засвідчує його поточну реальну дієвість, юридичну силу, здатність впливати на поведінку учасників договору та призводити до справжніх юридичних наслідків.

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності його учасників. 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[14].

Загальними **факторами** чинності адміністративного договору можна вважати:

• наявність законодавчих приписів стосовно можливості укладання адміністративних договорів;

• наявність повноважень для укладання адміністративного договору в конкретного суб'єкта публічного адміністрування;

[14] Адміністративне право України. Повний курс. С. 187.

• чинне законодавство не вимагає від суб'єкта публічного адміністрування для врегулювання конкретної ситуації інших управлінських дій, аніж укладання адміністративного договору;

• непримусовий характер укладання адміністративного договору;

• наявність конкретної владно-управлінської ситуації, одним з оптимальних варіантів розв'язання якої є укладання адміністративного договору.

12.6. Правові наслідки протиправного адміністративного договору

"Pacta sunt servanda" – латинський вислів, сутність якого перекладають як "Договори мають виконуватись", є широко відомим у правовій освіті, науці й у практиці насамперед міжнародного права.

За інформацією Юридичної енциклопедії[15], цей вислів застосовують у міжнародному праві для визначення положення про обов'язковість укладених договорів, а також принципу міжнародного права, що випливає із цього положення. Це один із найдавніших і найважливіших принципів міжнародного права. Римські юристи так викладали зміст цього принципу: *pacta conventa quae neque contra leges, neque dolo malo inita sunt, omni modo observanda sunt* (*договори, що укладені не всупереч законам і не шляхом шахрайства, мають точно виконуватися у всіх сенсах*). У сучасному міжнародному праві роль і значення договорів надзвичайно зросли. Стабільність міжнародної системи, що базується на міжнародних договорах, забезпечується сумлінним виконанням суб'єктами міжнародного права обов'язків, що випливають з них. У Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970, як один з елементів принципу належного виконання державами обов'язків, узятих ними згідно зі Статутом ООН, міститься положення про те, що "кожна держава повинна сумлінно виконувати свої обов'язки відповідно до міжнародних угод, які мають силу згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права". У Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 – найбільш авторитетному джерелі норм права договорів – подано таке визначення цього принципу: "Кожний чинний договір є обов'язковим для його учасників і має сумлінно виконуватися ними" (ст. 26 "Pacta sunt servanda").

Необхідно підкреслити, що, зважаючи на свою універсальність та базову справедливість, зазначений принцип став достатньо вагомим елементом не тільки в міжнародному праві, а і в інших галузях права. Приміром, ст. 629 Цивільного кодексу України сформульована так: "Договір є обов'язковим для виконання сторонами". Вважаємо, таке формулювання щодо необхідності

[15] Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 4: Н – П / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. 2002. С. 408–409.

виконання договорів може бути застосованим і щодо адміністративних договорів. Адже, як вказано раніше у викладенні матеріалу стосовно юридичного значення та розмежування правових договорів, адміністративний договір багато в чому є похідним від загальноюридичного розуміння договорів.

Типовими **підставами** для можливого визнання адміністративного договору **протиправним** є такі:

- підписання суб'єктом публічного адміністрування, у якого відсутні законодавчо визначені повноваження на використання такого інструменту публічного адміністрування;
- порушення процедури укладання адміністративного договору;
- невідповідність положень адміністративного договору Конституції України чи актам вищої юридичної сили;
- підписання адміністративного договору з боку суб'єкта приватного права особою, у якої відсутні такі повноваження;
- скасування реєстрації адміністративного акта у випадках, якщо ця реєстрація є необхідною;
- судове рішення про скасування чи визнання адміністративного акта є нечинним.

Нагадаємо, що ст. 19 КАС України засвідчує: юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, серед іншого, зокрема у спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

До заяви про визнання адміністративного договору недійсним додають також оригінал або копію договору, або засвідчений витяг з нього, а в разі відсутності договору в позивача – клопотання про його витребування. Зі свого боку, у рішенні суду, де розглядали питання укладання чи зміни адміністративного договору (яке, як відомо, складається зі вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин), у резолютивній частині вказується рішення суду щодо кожної спірної умови адміністративного договору.

У справах щодо визнання адміністративного договору протиправним, адміністративний суд, відповідно до вимог ст. 2 КАС України перевіряє, чи адміністративний договір укладено:

- на підставі, у межах повноважень й у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (учинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

• пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод й інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

• своєчасно, тобто впродовж розумного терміну.

Важливо вказати на ту обставину, що позивач у межах позовної заяви з приводу оскарження, зміни, припинення, скасування адміністративного договору, визнання його нечинним має право заявити вимоги про відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог законодавства під час реалізації адміністративного договору. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство передбачає: адміністративні спори, що розглядаються судами у спорах щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про компенсування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, – розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження. Вимоги про відшкодування шкоди, завданої протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод й інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою врегулювати публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

12.7. Нікчемний і недійсний адміністративний договір

"Errāre humānum est" – цей крилатий латинський вислів перекладають українською як "Людині властиво помилятися". Зазначене має стосунок і до такого інструменту публічного адміністрування, як адміністративний договір. Людина (люди), яка готує проєкт, погоджує його, від імені суб'єкта публічного адміністрування укладає його з іншим суб'єктом публічного адміністрування чи приватною особою завжди свідомо чи несвідомо, але може помилитися. Те саме можливе і в представника іншої сторони, скажімо, приватної особи, яка займається підприємницькою діяльністю. Варіанти таких помилок, як і їхні наслідки, можуть бути різноманітними. Логічно припустити, що в таких випадках виникає необхідність належної кваліфікації такого договору, віднесення його до тієї чи іншої групи протиправних договорів і встановлення причин, що до цього призвели.

Доцільно всі протиправні адміністративні договори поділяти на дві групи: *оспорювані* та *нікчемні*.

Надаючи визначення, зауважимо, що **оспорюваний адміністративний договір** – *це протиправний договір, який містить певні формальні чи змістовні недоліки, проте, ураховуючи, що його належним чином укладено та підпи-*

сано суб'єктом публічного адміністрування й іншим (іншими) учасниками договору, він є обов'язковим до виконання та спричиняє юридичні наслідки.

Оспорювані адміністративні договори можуть бути оскаржені в судовому порядку. Лише тоді, у разі позитивного результату оскарження, вказані адміністративні договори втрачають чинність.

Нікчемний адміністративний договір – *це договір, який у зв'язку з порушеннями чинного законодавства визнається таким, що не спричиняє юридичних наслідків з моменту його укладання.*

Основні **підстави** визнання договору **нікчемним**:

- невідповідність Конституції України чи законам України;
- відсутність повноважень у суб'єкта публічного адміністрування на укладання адміністративного договору;
- відсутність повноважень у представника приватної особи як учасника адміністративного договору укладати його;
- недотримання письмової форми договору;
- виконання адміністративного договору є об'єктивно неможливим;
- очевидність фіктивного характеру договору.

Недійсність адміністративного договору – *це визнання у судовому порядку адміністративного договору таким, що не породжує юридичних наслідків.*

Варто акцентувати увагу на тій обставині, що недійсність договору означає визнання його не наділеним юридичною силою, що спричиняє певні юридичні наслідки. Певні юридичні наслідки може породжувати лише сам факт визнання договору недійсним (**напр.**, повернення сторін у вихідне становище). Визнання адміністративного договору недійсним можливе лише в межах судового провадження, у разі дотримання необхідних процесуальних правил[16].

Отже, адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування дає змогу реалізовувати публічно-правові завдання та функції із залученням до цих процесів приватного сектору чи інституцій громадянського суспільства. У разі, коли йдеться про недоліки адміністративного договору, необхідним є проведення його належної кваліфікації та визнання його оспорюваним чи нікчемним.

Запитання для самоконтролю

1. Розмежування правових договорів.
2. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування.
3. Сутність адміністративного договору.
4. Ознаки адміністративного договору.
5. Види адміністративних договорів.
6. Групи правових передумов укладання адміністративних договорів.

---

[16] Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2005. С. 7.

7. Фактори чинності адміністративних договорів.

8. Підстави для можливого визнання адміністративного договору протиправним.

9. Нікчемний адміністративний договір.

10. Недійсний адміністративний договір.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 592 с.

3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарєва, І. В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

4. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 19 с.

5. Бандурка О. О. Адміністративний договір як форма регулювання адміністративних відносин. *Верховенство права.* 2017. № 2. URL : http: sd-vp.info 2017/administrativnij-dogovir-yak-forma-regulyuvannya-administrativnih-vidnosin

6. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников С. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : кол. монограф. за заг. ред. В. Федика, В. Курила. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 704 с.

7. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : монографія. Суми : ВВП "Мрія" ТОВ, 2010. 360 с.

Глава 13
ПЛАН І ФАКТИЧНІ ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

13.1. Поняття, сутність та ознаки планів як інструментів публічного адміністрування

Порівняно з раніше висвітленими інструментами публічного адміністрування (нормативно-правовий акт, адміністративний акт, адміністративний договір) план є достатньо малодослідженим. Саме по собі явище планування, його результат (власне сам план) відомі в науці державного управління як організаційні явища, що сприяють суб'єктам управління реалізовувати на практиці перспективні задуми поточного, середньострокового та далекого майбутнього спрямувань. Водночас план як інструмент публічного адміністрування з позицій адміністративного права є відносно новим явищем.

Даючи визначення, вкажемо, що **план** – *це інструмент публічного адміністрування, в основі якого лежить затвердження прогнозованого переліку заходів, які в певний період часу необхідно буде здійснити конкретно визначеним виконавцям з метою отримання як проміжних, так і надалі – загальних результатів у сфері публічного адміністрування.*

Своє походження термін *план* веде від лат. *planit – рівне місце, площина*, під яким у Юридичній енциклопедії пропонують розуміти попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо. Розрізняють плани: державні, регіональні й галузеві; довгострокові, середньострокові й поточні: плани діяльності підприємств, установ й організацій тощо. Після затвердження план є обов'язковим до виконання документом. У галузі юриспруденції застосовують плани законодавчих робіт, проведення перевірок виконання законів, профілактичної діяльності тощо. Зі свого боку, планування – це процес розроблення планів, одна із функцій управління, що полягає у визначенні послідовності здійснення окресленої на конкретний (середньо- та довгостроковий) період програми дій (розвитку) конкретного об'єкта (явища, предмета, колективу, підприємства тощо) із зазначенням її мети, змісту, обсягів, методів і засобів, термінів виконання тощо. Планування є необхідною передумовою суспільного розвитку й тісно взаємопов'язане із прогнозуванням, унаслідок якого виробляється (проєктується) науково обґрунтоване передбачення можливого розвитку відповідних процесів за певних умов у майбутньому[17].

[17] Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 4: Н – П. С. 566–567.

Сутність плану як інструменту публічного адміністрування зводиться до того, що це:

• насамперед, стратегічний документ, що визначає прогнозовану діяльність органу (системи органів, які є у підпорядкуванні) на певний період часу. **Приміром**, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2023 р. № 172-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення системи державного гарантування якості товарів, робіт і послуг оборонного призначення" визначено, що відповідальними за виконання вказаного плану є Міноборони, Мінекономіки, Мінстратегпром, Адміністрація Держспецзв'язку та низка інших суб'єктів публічного адміністрування;

• розглядаючи план як інструмент публічного адміністрування, необхідно мати на увазі затвердження плану у формальному сенсі, тобто його "юридизацію". **Прикладом** може слугувати рішення Національної ради з питань телебачення та радіомовлення України від 8 грудня 2021 р. № 2012 "Про затвердження Змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору", яким фактично було затверджено в установленому порядку зміни до цього плану;

• своєрідний "дороговказ" для суб'єкта публічного адміністрування, що визначає послідовність реалізації тих чи інших завдань, терміни виконання та безпосередніх виконавців;

• індикатор прозорості та відкритості дій суб'єкта публічного адміністрування;

• свідчення потенційно можливого залучення інституцій громадянського суспільства, інших зацікавлених сторін до складання тексту плану, визначення його пріоритетів і термінів. **Приміром**, відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2022 р. № 1159 "Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них" під час розроблення проєкту програми комплексного відновлення області враховують отримані вихідні дані, відомості відповідних кадастрів і реєстрів, інформаційних систем, відомості щодо державних інтересів, інтересів суміжних областей, територіальних громад, території територіальних громад яких входять до складу відповідної області, а також пропозиції громадськості до проєкту такої програми за результатами їхнього розгляду робочою групою за участю розробника (отриманих як після оприлюднення рішення щодо розроблення програми, так і після оприлюднення проєкту програми).

Ознаки планів як інструментів публічного адміністрування:

• залежність від політичного керівництва, центральних і місцевих органів влади, політичного курсу держави;

• багатовимірний характер, який зазвичай акумулює значну кількість задіяних у реалізації працівників, де виконання одного пункту плану робить імовірним можливість виконання наступного;

• комплексний характер, що полягає в наявності у планах не тільки безпосередніх виконавців пунктів плану, але й осіб, які здійснюють контроль за виконанням тієї чи іншої частини плану;

• перспективність, тобто спрямованість на досягнення у майбутньому позитивного публічно-правового результату чи соціально значущого ефекту;

• зазвичай супроводжується виданням адміністративного акта, яким план затверджується (схвалюється).

Приклад: Указом Президента України від 1 лютого 2022 р. № 37/2022 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 р. "Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України" було введено в дію зазначений план. У межах плану було виокремлено низку цілей, зокрема:

• ціль С. 1 "Дієва кібероборона", у межах реалізації якої було передбачено в першому півріччі 2023 р. створити в системі Міністерства оборони України кібервійська, забезпечивши їх належними фінансовими, кадровими й технічними ресурсами для стримування збройної агресії в кіберпросторі та надання відсічі агресору;

• ціль С. 2 "Ефективна протидія розвідувально-підривній діяльності у кіберпросторі та кібертероризму", у межах реалізації якої передбачено в першому півріччі 2024 р. удосконалити нормативно-правове, організаційне та кадрове забезпечення загальнодержавної системи боротьби з тероризмом у частині, що стосується залучення правоохоронних органів до здійснення заходів із запобігання. виявлення та припинення актів кібертероризму;

• ціль С. 3 "Ефективна протидія кіберзлочинності", у межах реалізації якої передбачено у другому півріччі 2024 р. забезпечити унормування в установленому порядку питання щодо електронних доказів, використовуючи кращі практики із цих питань Сполучених Штатів Америки, держав – членів ЄС й враховуючи сучасні виклики та тенденції у сфері кібербезпеки.

13.2. Види та сфера застосування планів

Доцільно розрізняти такі види планів як інструментів публічного адміністрування:

- *За терміном реалізації:*
  - ✓ поточні;
  - ✓ короткострокові;
  - ✓ середньострокові;
  - ✓ довгострокові;
  - ✓ стратегічні.

Приклад: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII "Про національну безпеку України" у ст. 25 "Мета, принципи і види планування у сферах національної безпеки і оборони" визначає, що метою планування у сферах національної безпеки й оборони є забезпечення реалізації державної політики

в цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки й оборони, управління ресурсами й ефективного їх розподілу. Планування у сферах національної безпеки й оборони поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років).

Документами довгострокового планування є Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма.

Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складників сектору безпеки й оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів і необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів із посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складників сектору безпеки й оборони, основних показників здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового та середньострокового планування.

• *За рівнем суб'єкта публічного адміністрування, який здійснює затвердження (ухвалення) плану:*

- ✓ Президента України (**напр.**, Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019 "Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні");
- ✓ Верховної Ради України (**напр.**, Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року");
- ✓ Кабінету Міністрів України (**напр.**, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2023 р. № 174 – р "Про затвердження плану заходів з реалізації Національної стратегії розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі на 2023 рік");
- ✓ центральних органів виконавчої влади (**напр.**, наказ Міністерства юстиції України від 22 серпня 2019 р. № 2633/5 "Про затвердження Плану заходів Міністерства юстиції України з реалізації правопросвітницького проєкту "Я маю право!" у 2020–2022 роках");
- ✓ місцевих органів виконавчої влади (**напр.**, розпорядження голови Вінницької обласної державної адміністрації від 21 лютого 2022 р. № 74 "Про затвердження плану заходів на 2022 рік щодо реалізації Стратегії комунікації з питань євроатлантичної інтеграції на період до 2025 року");
- ✓ органів місцевого самоврядування (**напр.**, рішення Черкаської обласної ради від 16 грудня 2022 р. № 16-3/8 "Про Програму економічного і соціального розвитку Черкаської області на 2023 рік");

- ✓ інших органів, що мають публічно-владні управлінські функції (**напр.**, наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 16 лютого 2016 р. № 2/02-16 "Про затвердження Плану заходів Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року").

• *За формою:*
- ✓ плани;
- ✓ плани-графіки;
- ✓ стратегії;
- ✓ програми;
- ✓ концепції;
- ✓ основні засади;
- ✓ порядки тощо.

• *За управлінським впливом на розробників і виконавців плану:*
- ✓ моносуб'єктні (розповсюджує свій управлінський вплив усередині одного суб'єкта публічного адміністрування, **напр.**, наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21 лютого 2023 р. № 349 "Про затвердження Плану діяльності Міністерства охорони здоров'я України на 2023 рік");
- ✓ полісуб'єктні (поширює свій управлінський вплив на декілька суб'єктів публічного адміністрування, **напр.**, Постанова правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391 "Про затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року").

Сфера застосування планів може бути найрізноманітнішою, зважаючи на багатовимірність владно-управлінської діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Конкретний напрям формування, затвердження та подальшої реалізації плану як інструмента публічного адміністрування залежить від таких **чинників** як:

• обсяг владних повноважень суб'єкта публічного адміністрування;

• повсякденна чи "ситуаційна" діяльність (у першому випадку йтиметься про періодичне оновлення відомих планів, що формують типову звичну діяльність суб'єкта владних повноважень; у другому – про певні заходи (події тощо), що мають не постійний характер, приміром, підготовка до проведення в Україні першості Європи з футболу у 2012 р.);

• звичайний чи надзвичайний характер підготовки плану (коли ми говоримо про надзвичайний характер, можна згадати пандемію коронавірусу COVID-19 і необхідність швидкої реакції компетентних державних органів із протидії розповсюдженню цієї хвороби, прикладом чого є Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 372 "Про виділення коштів для забезпечення здійснення деяких заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій і пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2").

13.3. Поняття, юридичне значення й ознаки фактичних дій

Ще одним інструментом публічного адміністрування, який активно застосовується у практиці діяльності суб'єктів владних повноважень, є **фактичні дії**. Їхня особливість полягає в тому, що це конкретні, практично орієнтовані дії суб'єкта публічного адміністрування, що призводять до настання певних наслідків передовсім особистого для приватної особи характеру, не спричиняючи при цьому зміни її правового статусу. Саме в цій частині фактичні дії суттєво відрізняються від інших інструментів публічного адміністрування (нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори).

Надаючи визначення, зауважимо, що під **фактичними діями** як інструментом публічного адміністрування необхідно розуміти *практично орієнтовані дії суб'єктів публічного адміністрування, спрямовані на досягнення для приватних осіб конкретного результату, які проте не призводять до юридичних наслідків та зміни правового статусу учасників суспільних відносин.*

Юридичне значення фактичних дій як інструменту публічного адміністрування виявляється в тому, що це:

- можливість для приватної особи отримати підтвердження (констатацію) її стану (статусу) від того суб'єкта публічного адміністрування, що фактично монопольно має такі повноваження;
- можливість учинення фактичних дій, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, передбачена нормами чинного законодавства;
- вияв конституційно визначеного положення (ст. 3 Основного закону держави), що права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;
- фактичні дії не потребують видання адміністративного акта.

Ознаки фактичних дій:

- це практично орієнтовані дії суб'єктів публічного адміністрування;
- вони спрямовані на досягнення для приватних осіб конкретного результату;
- не призводять до юридичних наслідків і зміни правового статусу учасників суспільних відносин;
- виникають у тих сферах суспільних відносин, де виключно суб'єкти публічного адміністрування можуть здійснити певні дії;
- можливість оскарження в адміністративному чи судовому порядку за умови порушення прав, свобод чи законних інтересів приватної особи.

13.4. Види та сфера застосування фактичних дій

Аналізуючи навчальну літературу та практику діяльності суб'єктів владних повноважень різних управлінських рівнів і повноважень, доцільно виокремити такі **види** фактичних дій суб'єктів публічного адміністрування:

- надання приватній особі довідки про її зареєстроване місце проживання / перебування;
- надання приватній особі довідки про відсутність судимості;
- інформування населення про соціально важливі події, заходи, пригоди тощо;
- інформування населення про кроки, що плануються до реалізації суб'єктами публічного адміністрування та мають загальносуспільне значення (прокладання доріг, будівництво мостів, облаштування сміттєзвалищ, розташування електричних трансфоматорів тощо);
- регулювання працівниками патрульної поліції складних ділянок дорожного руху;
- застосування сигналів автоматичного повідомлення про повітряну тривогу;
- проведення перевірки дотримання вимог чинного законодавства суб'єктами підприємницької діяльності тощо.

Приклад: під час воєнного стану, який запроваджено в Україні з лютого 2022 р., одним з елементів збереження життя та здоров'я мешканців Києва під час ракетних ударів стали попередження про повітряну тривогу, що доносились із гучномовців та через мобільний застосунок "Київ цифровий", розроблений Київським комунальним підприємством "Головним інформаційно-обчислювальний центр" (КП ГІОЦ). Ці фактичні дії київської міської влади, за допомогою інформації від військових, стали інструментом публічного адміністрування, що показав свою ефективність у сповіщенні громадян про можливу небезпеку, запобіганні ушкоджень здоров'я, травмування, психологічних негараздів тощо.

Зі свого боку, **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 відносин з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли це здійснити внаслідок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають урегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їхнього 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 збігатися[18].

Приклад: видання довідки про реєстрацію місця проживання особи або її місця перебування. Нині отримання цієї довідки стало набагато зручнішим і простішим, аніж це було ще декілька років тому назад. Нормативно-правовою базою таких змін стали положення двох законів України: від 15 липня 2021 р. № 1689-IX "Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг" та від 5 листопада 2021 р. № 1871-IX "Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні". Перший із них містить положення, відповідно до якого автоматичний режим надання електронної публічної послуги – надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги в режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення, зокрема й поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (а також із використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг). Зі свого боку, другий із зазначених нормативно-правових актів надає визначення, відповідно до якого витяг із реєстру територіальної громади – це документ у паперовій або електронній формі, що підтверджує відомості про місце проживання (перебування) особи або інформацію про відсутність таких відомостей на дату та час формування витягу.

Запитання для самоконтролю

1. План як інструмент публічного адміністрування.
2. Сутність плану як інструменту публічного адміністрування.
3. Ознаки планів як інструментів публічного адміністрування.
4. Види планів як інструментів публічного адміністрування.
5. Фактичні дії як інструмент публічного адміністрування.
6. Юридичне значення фактичних дій.
7. Ознаки фактичних дій.
8. Види фактичних дій.
9. Сфера застосування фактичних дій.

[18] Адміністративне право України. Повний курс. С. 197.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 592 с.

3. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников С. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : кол. монограф. / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : "Вид-во Людмила", 2023. 704 с.

4. Миронюк Р. С. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес.* 2013. № 2(4). С. 38–44.

5. Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 2, т. 2. С. 52–56.

6. Стеценко С. Г. Предмет адміністративного права як "вічнозелений" сюжет адміністративно-правової науки. *Право України.* 2019. № 5. С. 29–45.

7. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : "К.І.С.", 2009. 552 с.

Глава 14
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

14.1. Поняття й ознаки адміністративної послуги

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи[19], затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р. У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р., запропоновано таке визначення поняття адміністративної послуги: "адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)"[20].

Ухвалення Закону України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI "Про адміністративні послуги"[21] було ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Наприклад, ст. 1 Закону закріплює, що **адміністративна послуга** – *результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.*

Уведення у правовий обіг поняття *адміністративні послуги* було спрямоване насамперед на перегляд взаємовідносин між державними органами й особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Відповідно до ст. 5 закону, виключно законами, що регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюють:

- найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги:
- перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- платність або безоплатність надання адміністративної послуги:
- граничний термін надання адміністративної послуги:
- перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

---

[19] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України; Концепція від 22 липня 1998 р. № 810 98. URL : https: zakon.rada.gov.ua laws/show/810/98#Text

[20] Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL : https: zakon.rada.gov.ua laws/show/90-2006-%D1%80#Text

[21] Про адміністративні послуги : Закон України 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL : http://zakon.rada.gov. ua/laws/show/5203-17

Також до адміністративних послуг законом прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів й інші передбачені законом дії, унаслідок яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт. Варто зауважити, 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 із ч. 2 ст. 2 дія цього закону не поширюється на відносини щодо:

1) здійснення державного нагляду (контролю), зокрема й державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин;

2) метрологічного контролю й 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;

10-1) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, ринків капіталу та організованих товарних ринків;

11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

12) набуття прав на конкурсних засадах;

13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;

14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України "Про ринок електричної енергії";

16) авторизації електронних майданчиків й ухвалення рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі";

17) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління);

18) здійснення державного регулювання у сфері телебачення і радіомовлення;

19) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні".

Адміністративні послуги в цих сферах надають відповідно до спеціальних законів.

На підставі законодавчого визначення доцільно виділити такі ключові **ознаки** адміністративної послуги:

- адміністративну послугу надають 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, що 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, унесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і 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.

Нині наша держава рухається в напрямі демократизації та дебюрократизації сфери надання адміністративних послуг шляхом ухвалення законодавчих актів, що спрямовані на децентралізацію надання адміністративних послуг, водночас відбувається активний процес децентралізації влади та реформується сфера адміністративних послуг. Зміни, що відбуваються внаслідок реформ, покликані створити якомога зручніші умови для надання адміністративних послуг громадянам, зробити їх доступними, швидкими та якісними.

Варто зауважити, що Законом України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" було затверджено Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні"[22]. Відповідно до цього закону було обмежено надання адміністративних послуг і припинено доступ до таких реєстрів: Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громад-

[22] Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" : Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text

ських формувань, Державний реєстр актів цивільного стану, Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиного державного реєстру МВС України, Державний земельний кадастр.

16 березня 2022 р. було відновлено роботу ЦНАП. Послуги, що надаються під час воєнного стану: декларації про провадження господарської діяльності, без отримання дозвільних документів; довідка про реєстрацію місця проживання; погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів; дозвіл на участь у дорожньому русі транспортного засобу, вагові або габаритні параметри якого перевищують нормативні.

Із 25 березня 2022 р. відновили роботу державних реєстрів: Єдиний державний демографічний реєстр; Єдиний державний реєстр МВС України; Державний реєстр речових прав на нерухоме майно; Державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Доступ до Державного земельного кадастру також було відновлено, однак, згідно з наказом Держгеокадастру від 9 червня 2022 р. № 140, призупинено функціонування Державного земельного кадастру. Водночас відновлено видачу витягів із ДЗК згідно з наказом Держгеокадастру від 9 червня 2022 р. № 141.

Протягом 2022–2024 рр. суттєво розширився перелік адміністративних послуг, що надаються в режимі онлайн. Було додано 100 адміністративних послуг соціального характеру, упроваджено надання комплексних послуг адмінсервісу "Ветеран" (шість комплексів адміністративних послуг за однією заявою). Пріоритетним для Центрів надання адміністративних послуг обрано комплексний підхід у наданні послуг, що дає змогу отримувати адміністративні послуги за однією заявою від декількох суб'єктів надання послуг, з одним пакетом документів на весь комплекс послуг.

14.2. Види адміністративних послуг

Закон України "Про адміністративні послуги"[23] не систематизує адміністративні послуги та не поділяє їх на види. Проте упорядкування адміністративних послуг у єдину систему є необхідною умовою, що впливає на поліпшення їхньої якості, тому особливої ваги набуває проблема їхньої класифікації.

Традиційно науковці щодо **класифікації** адміністративних послуг виділяють такі основні критерії їхнього розподілу[24]:

• *За рівнем установлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і видом правового регулювання процедури їх надання*:

- ✓ адміністративні з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

---

[23] Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

[24] Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Вид. 2-ге, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. С. 439.

- ✓ адміністративні з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);
- ✓ адміністративні зі "змішаним" регулюванням (одночасне здійснення централізованого і локального регулювання).

• *За критерієм платності*:
- ✓ платні послуги;
- ✓ безоплатні послуги.

• *За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг:*
- ✓ реєстрація;
- ✓ надання дозволу (ліцензії);
- ✓ сертифікація;
- ✓ атестація;
- ✓ верифікація;
- ✓ нострифікація;
- ✓ легалізація (проставлення штампу Апостиль);
- ✓ встановлення статусу тощо.

• *За предметом (характером) питань, щодо розв'язання яких звертаються приватні особи:*
- ✓ підприємницькі (господарські) послуги;
- ✓ соціальні послуги;
- ✓ земельні послуги;
- ✓ будівельно-комунальні послуги тощо.

Адміністративні послуги доцільно класифікувати за такими критеріями:

• *Залежно від суб'єктів надання:*
- ✓ державні (послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями);
- ✓ муніципальні (послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями).

• *За критерієм платності:*
- ✓ платні;
- ✓ безоплатні.

• *За джерелом фінансування:*
- ✓ послуги, що фінансуються коштом державного бюджету;
- ✓ послуги, що фінансуються коштом місцевого бюджету.

• *За порядком надання послуги:*
- ✓ 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.

- *За змістом адміністративної діяльності:*
  - ✓ видання дозволів;
  - ✓ реєстрація з веденням реєстрів;
  - ✓ легалізація актів;
  - ✓ соціальні послуги;
  - ✓ послуги, що визначаються іншими видами адміністративної діяльності.
- *За суб'єктом отримання послуги* спрямовані на задоволення:
  - ✓ інтересів фізичних осіб;
  - ✓ інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців;
  - ✓ як фізичних, так і юридичних осіб.
- *За критерієм потреби:*
  - ✓ основні;
  - ✓ додаткові.
- *За критерієм обов'язковості:*
  - ✓ обов'язкові;
  - ✓ добровільні.
- *За галузями законодавства:*
  - ✓ послуги у сфері землекористування;
  - ✓ послуги в галузі природокористування;
  - ✓ послуги в галузі підприємницької діяльності;
  - ✓ послуги в галузі соціальних відносин тощо.
- *За кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги:*
  - ✓ елементарні;
  - ✓ композитні.
- *За наявністю проміжного результату:*
  - ✓ прості;
  - ✓ складні.
- *Залежно від форми реалізації послуги:*
  - ✓ пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян;
  - ✓ пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод.

У зв'язку з тим, що адміністративні послуги характеризуються різноманітністю, залежно від їхніх цілей, органу, який їх надає, використовують й інші способи їхньої класифікації. Зокрема виокремлюють:

- ділові послуги, які поділяються на виробничі, розподільчі та функціональні;
- соціальні;
- приватні: масові; індивідуальні;
- надані некваліфікованими / висококваліфікованими виконавцями;
- задовольняють особисті або виробничі потреби;
- послуги, що потребують великого або мінімального капіталовкладення.

14.3. Суб'єкти та порядок надання адміністративних послуг

Суб'єктами відносин є суб'єкти звернення та суб'єкти надання адміністративних послуг. Відповідно до п. 2, 3 ст. 1 Закону України "Про адміністративні послуги" **суб'єкт звернення** – *це фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг*; **суб'єкт надання адміністративної послуги** – *це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.*

Цей перелік є вичерпним, тому за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги.

Стаття 6 Закону України "Про адміністративні послуги" закріплює повноваження суб'єктів адміністративних послуг. **Суб'єкти звернення мають право**, зокрема, на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їхнього надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, функціонування телефонної довідки й інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Шляхами реалізації зазначеного права визначено:

- безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі;
- цілодобову Урядову телефонну довідку (завдання з її створення визначене законодавцем, але реальна можливість скористатися таким правом потребує фактичного створення такої телефонної довідки. За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи це має бути телефонна лінія, аналогічна до "швидкої допомоги" чи служби "911". Проте органи місцевого самоврядування цілком можуть організовувати і власні довідкові служби подібного типу, що, до речі, уже зроблено в деяких містах України);
- інформування населення через засоби масової інформації.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані **забезпечити**:

- облаштування в місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів й інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- створення та функціонування вебсайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, у якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування;
- здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 год. на тиждень;

• надання суб'єкту звернення, який звернувся по допомогу, технічних засобів електронних комунікацій (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

• видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень;

• облаштування скриньки, встановлення зворотного зв'язку в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, ужиття відповідних заходів;

• безоплатне надання консультацій суб'єктам звернень з питань отримання адміністративних послуг у місцях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень.

У разі надання адміністративних послуг через ЦНАП суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати консультації з питань надання таких послуг поза межами центру надання адміністративних послуг.

Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг. З огляду на зміст розд. ˜ Конституції України, до системи органів виконавчої влади України входять:

• Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади;

• центральні органи виконавчої влади – міністерства й інші органи;

• місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації.

Однак Конституція не містить вичерпного визначення всієї системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом й 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 р. № 798-VII Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів[25].

Кабінет Міністрів України зазвичай адміністративні послуги безпосередньо не надає, однак в окремих випадках він постає як суб'єкт надання таких послуг, ухвалюючи зокрема й індивідуальні рішення, що стосуються вирішення справ фізичних або юридичних осіб. **Прикладом** зазначеного може бути Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 522-р

[25] Про Кабінет Міністрів України : Закон від 27 лютого 2014 р. № 798-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

"Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки"[26] та ін.[27].

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI "Про центральні органи виконавчої влади" систему центральних органів виконавчої влади утворюють міністерства України й 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 зі здійснення державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави. Відповідно до законодавства України **міністерства** уповноважені **надавати адміністративні послуги**[28].

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, що надають адміністративні послуги, – це, насамперед, державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади. Проте ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно із ч. 1 ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280 "Про місцеве самоврядування в Україні" система місцевого самоврядування охоплює:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Стаття 27 закону передбачає, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

---

[26] Про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 522-р. URL : https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-nadannya-dozvolu-na-rozroblennya-proektu-zemleustroyu-shchodo-vidvedennya-zemelnoyi-dilyanki-522-r-260521

[27] Про погодження продажу земельних ділянок : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2002 р. № 693-р; Про погодження місця розташування земельної ділянки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2010 р. № 313-р. URL : https: www.kmu.gov.ua/npas/243305111

[28] Про державне визнання документів про вищу духовну освіту, наукові ступені та вчені звання, виданих закладами вищої духовної освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 652. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/652-2015-%D0%BF; Деякі питання надання Міністерством освіти і науки і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 550. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-%D0%BF

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'єднаній територіальній громаді (ОТГ) сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, має забезпечуватися надання найнеобхідніших (найпопулярніших) адміністративних послуг, зокрема в таких сферах як:

1) реєстрація актів цивільного стану (РАЦС);
2) реєстрація місця проживання;
3) послуги щодо "внутрішніх паспортів";
4) призначення житлових субсидій;
5) призначення окремих видів державної допомоги;
6) призначення та перерахунок пенсій;
7) державна реєстрація прав на нерухоме майно та його обтяжень;
8) державна реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців;
9) державна реєстрація земельних ділянок та/або, принаймні видача відомостей з Державного земельного кадастру;
10) окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування[29].

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Нині відносини, що наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань" і підзаконними нормативно-правовими актами.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад набувають повноважень із державної реєстрації інших юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Процедура надання адміністративної послуги – *це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.*

Розвиток системи надання адміністративних послуг має здійснюватися з урахуванням таких основних **принципів**:

- доступність послуг для всіх фізичних і юридичних осіб;
- дотримання стандартів надання послуг;
- відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їхнім наданням;
- відкритість.

Процедура надання адміністративної послуги передбачає **три стадії**:

- реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

---

[29] Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO. URL : https://despro.org.ua/upload/medialibrary/Piitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf

• опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги;

• видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Адміністративні послуги надаються *суб'єктами надання адміністративних послуг* безпосередньо, через **центри надання адміністративних послуг** (ЦНАП). Закон України "Про адміністративні послуги" не містить поняття *процедура надання адміністративної послуги* та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Проте аналіз особливостей нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України "Про адміністративні послуги" дає підстави зазначити, що термін *процедура* згадується в п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Наприклад, у п. 8 ч. 1 ст. 4 йдеться про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через ЦНАП. Адміністративні послуги визначаються лише законом. Виключно законами, що регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюється:

• найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;

• суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;

• перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

• платність або безоплатність надання адміністративної послуги;

• граничний термін надання адміністративної послуги;

• перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Фізична особа, зокрема й 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 місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

Заяву на отримання адміністративної послуги подають у письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема й через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів й органів місцевого самоврядування.

Центри надання адміністративних послуг і суб'єкти надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу

суб'єкта звернення забезпечують складання заяви в електронній формі, її друк і надання суб'єкту звернення для перевірки й підписання.

Перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.

Заборонено вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їхнього управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, **подає документи** (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

- документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема й військовослужбовців;
- документи, що посвідчують: особу іноземця; особу без громадянства; отримання статусу біженця чи шукача притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);
- документи військового обліку;
- свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;
- документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;
- документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;
- документи на транспортний засіб і його складові частини, зокрема й реєстраційні документи;
- документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;
- документи про освіту та або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;
- довідки, висновки й інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;
- документи Національного архівного фонду й інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;
- рішення, вироки, ухвали й постанови судів;
- установчі документи юридичної особи;
- рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

• документи медико-соціальної експертизи;

• посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

• документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, **зобов'язані**:

• уживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем і баз даних, якщо інше не передбачено законом;

• відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої внаслідок надання адміністративної послуги;

• забезпечити безоплатний віддалений доступ до власних інформаційних систем та електронних баз даних (реєстрів), що містять інформацію, необхідну для надання адміністративних послуг, адміністраторам центрів надання адміністративних послуг і суб'єктам надання таких адміністративних послуг, зокрема й через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

• уживати заходів щодо запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема й одержання бланків із вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, зокрема й належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Граничний термін надання адміністративної послуги визначається законом. У разі, якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, він не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію її надання в найкоротший термін і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

У разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, що діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні ухвалюють у термін, визначений частиною першою або другою цієї статті, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий термін – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього терміну.

Адміністративну послугу вважають наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення), зокрема й за бажанням суб'єкта звернення, кур'єром за додаткову плату або за допомогою технічних засобів електронних комунікацій. Проте термін доставки поштової кореспонденції не зараховують до терміну надання адміністративної послуги.

У разі надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального й економічного значення.

Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій і рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включно з вартістю бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отриманням витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи не можуть надавати інші платні послуги. Унесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг і є їхньою складовою частиною, здійснюється безкоштовно.

Результатом надання адміністративної послуги є видача акта уповноваженого органу, який встановлює конкретні права й обов'язки зацікавленої особи.

14.4. Відмінність адміністративних послуг від інших видів послуг у публічному адмініструванні

Вважаємо за доцільне здійснити певне розмежування між поняттям *адміністративні послуги* та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом формують сферу публічних послуг. **Публічні послуги** – *це послуги, що надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) публічним коштом і під відповідальність публічної влади.*

За *ознаками суб'єкта*, що надає публічні послуги, можна розрізняти[30]:

• державні послуги (надають органи державної влади (зазвичай виконавчої) та державні підприємства, установи, організації);

• муніципальні послуги (надають органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства, установи).

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. Їхня подібність полягає в тому, що в отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття *публічна послуга* по суті охоплює сфери суспільних відносин, що врегульовані й цивільним, й адміністративним правом.

Надання адміністративних послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто ухваленням рішень, учиненням дій тощо). Неадміністративними є послуги, що не пов'язані з ухваленням владних рішень (**напр.**, соціальні, освітні й медичні послуги тощо). Зокрема, у ч. 2 ст. 2 Закону України "Про адміністративні послуги" закріплено, що його дія не поширюється на відносини щодо:

1) здійснення державного нагляду (контролю), у тому числі державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин;

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;

10-1) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, ринків капіталу та організованих товарних ринків;

11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

12) набуття прав на конкурсних засадах;

13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;

14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України "Про ринок електричної енергії";

16) авторизації електронних майданчиків і прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі";

---

[30] Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ "Підприємство "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. 124 с.

17) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління);

18) здійснення державного регулювання у сфері телебачення і радіомовлення;

19) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України "Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні".

Адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами, оскільки адміністративні послуги – це публічні правовідносини, що за своєю сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави, а послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, – це типові цивільні (приватні) правовідносини.

Запитання для самоконтролю

1. Адміністративна послуга як наслідок здійснення владних повноважень.
2. Ознаки адміністративних послуг.
3. Види адміністративних послуг.
4. Суб'єкти надання адміністративних послуг.
5. Обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг.
6. Стадії процедури надання адміністративних послуг.
7. Види публічних послуг.

Рекомендована література

1. Про адміністративні послуги : Закон України 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

2. Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" : Закон України від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text

3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text

4. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ "Підприємство "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. 124 с.

5. Швейцарсько-український проєкт "Підтримка децентралізації в Україні". DESPRO. URL : https://despro.org.ua/upload/medialibrary/Piitannya-vidpovidi-schodo-CNAP-v-OTG.pdf

6. Leheza Y., Yurovska V., Zadyraka N., Myroniuk R., Melnyk V. Introduction of electronic governance technologies in administrative, social and labor relations: Legal regulation and foreign experience. *Revista de la universidad del Zulia*. 2022. Vol. 14(39). P. 445–456.

7. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons : A Handbook / Council of Europe, Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. URL : http://www.csr.ru/_uploHYPERLINK"http: www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf"ad/editor_files/file0025.pdf

8. Рекомендація (2007) 7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про добре адміністрування від 20 червня 2007 р. URL : https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM

Розділ IV
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЕ ПРАВО

Глава 15
ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА СФЕРИ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА

15.1. Поняття та сутність адміністративно-процедурного права

Ефективне функціонування правової держави є неможливим без прозорої, справедливої та передбачуваної процедури прийняття рішень органами публічного адміністрування. Саме адміністративна процедура є ключовим інструментом забезпечення прав фізичних і юридичних осіб у взаємодії з органами влади, оскільки гарантує не лише прийняття та виконання адміністративних актів, а й чітко визначає процедурні дії адміністративного органу для прийняття рішення у справі. Наявність чітких адміністративних процедур є основою довіри до публічної адміністрації та запобігання свавіллю.

Адміністративно-процедурне право базується на положеннях Конституції України, нормативно-правових актів Верховної Ради України, актів президента та уряду країни. Окрім національного законодавства, адміністративно-процедурне право спирається на міжнародні стандарти, зокрема на акти Ради Європи, які стали орієнтиром у процесі підготовки та прийняття Закону України "Про адміністративну процедуру". Серед таких актів ключове значення має резолюція (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р.[1], рекомендація № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р.[2], рекомендація № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, від 17 вересня 1987 р.[3], рекомендація

[1] Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL : https://rm.coe.int/16804dec56

[2] Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL : https://rm.coe.int/16804f22ae

[3] Recommendation № R (87) 16 of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL : https://rm.coe.int/16804eaa5c

Rec (2003) 16 про виконання адміністративних і судових рішень у галузі адміністративного права від 9 вересня 2003 р., рекомендація CM/Rec (2007) 7 про добре адміністрування від 20 червня 2007 р.[4] та інші, які визначають європейський підхід до взаємодії держави з особою і спрямовані на забезпечення прав людини в адміністративних процедурах.

15 грудня 2023 р. стало визначною датою в історії правової системи України: набрав чинності Закон України "Про адміністративну процедуру", основною метою якого є забезпечення належного балансу між інтересами громадян, суспільства й обов'язками держави[5].

До прийняття зазначеного закону законодавство України не містило уніфікованого загального регулювання процедур діяльності органів публічного адміністрування. Кожен орган фактично встановлював власні процедури, що призводило до правової невизначеності, неоднакового ставлення до громадян і численних адміністративних спорів.

Ухвалення Закону "Про адміністративну процедуру" має важливе значення для практики й адміністративно-правової науки – це крок у напрямі європейської інтеграції України, оскільки він установлює загальні, прозорі, передбачувані й інклюзивні правила взаємодії держави в особі адміністративних органів із фізичними та юридичними особами, що відповідає стандартам Європейського Союзу. Їхня суть полягає у праві особи на участь у прийнятті рішень, які зачіпають її права й обов'язки. Це важливо і для громадян, і для бізнесу, зокрема коли є ризики прийняття несприятливого (негативного) для особи рішення[6].

Саме Закон України "Про адміністративну процедуру" є базовим нормативно-правовим актом, який установлює єдині загальні вимоги до процедурної діяльності органів публічного адміністрування при ухваленні індивідуальних адміністративних актів, які стосуються прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Предметом правового регулювання адміністративної процедури є публічно-правові відносини, які виникають у процесі здійснення адміністративними органами управлінських функцій щодо розгляду й вирішення адміністративних справ. Ідеться про відносини між фізичними чи юридичними особами й органами публічного адміністрування в межах адміністративного провадження, які виникають при ініціюванні, підготовці, розгляді, прийнятті та виконанні адміністративних актів.

Отже, **адміністративна процедура** – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи.

---

[4] Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on 20.06.2007. URL : https://rm.coe.int/16807096b9

[5] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

[6] Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративну процедуру" / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. С. 10.

Закон України "Про адміністративну процедуру" **не регулює публічно-правові відносини, що виникають під час**:

- розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також урегулювання суспільних відносин;
- конституційного, кримінального, судового, виконавчого проваджень (крім виконання адміністративних актів); оперативно-розшукової, розвідувальної, контррозвідувальної діяльності; вчинення нотаріальних дій; виконання покарань; застосування законодавства про національну безпеку й оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів і висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання);
- державної, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, у поліції, а також іншої публічної служби;
- реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати й бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- оскарження процедур публічних закупівель;
- нагородження державними нагородами та відзнаками;
- здійснення помилування;
- оцінювання впливу на довкілля.

Закон України "Про адміністративну процедуру" (п. 5 ч. 1 ст. 2) закріплює тлумачення поняття адміністративної процедури, під яким установлює визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Важливо зазначити, що під **адміністративною процедурою** розуміється не лише офіційно встановлений правовий порядок розгляду та вирішення адміністративних справ органами публічної адміністрації, що завершується ухваленням адміністративного акта й, у визначених випадках, його виконанням. Вона регулює і процедурні дії адміністративного органу, що вчиняються під час розгляду адміністративної справи, і визначає права, обов'язки й гарантії фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Адміністративна процедура, як це випливає з Конституції України, Закону України "Про адміністративну процедуру" та інших нормативно-правових актів, може мати як загальний, так і спеціальний характер. **Загальна адміністративна процедура** є універсальною та застосовується у всіх випадках, якщо інше не передбачено спеціальними нормативними актами. Натомість **спеціальні адміністративні процедури** регулюються окремими законами або підзаконними актами, які враховують особливості певної категорії справ. При цьому загальні принципи адміністративної процедури, установлені Законом України "Про адміністративну процедуру", залишаються обов'язковими для застосування і в межах спеціальних адміністративних процедур.

Прикладами спеціальної адміністративної процедури *є призначення (перерахунок) пенсії особі, яка звернулася до Пенсійного фонду (нормативне*

регулювання: Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"); видача дозволу на будівництво об'єкта нерухомості (нормативне регулювання: Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності"). Зазначені нормативно-правові акти чітко регламентують дії адміністративного органу в конкретних сферах, зокрема щодо подання заяви, переліку й перевірки документів, процедури прийняття рішення, оскарження тощо. Отже, застосування тієї чи іншої адміністративної процедури залежить від наявності спеціального регулювання відносин у відповідній сфері. Якщо спеціальний нормативно-правовий акт установлює окрему адміністративну процедуру, то вона підлягає застосуванню як пріоритетна. Однак у частині, не врегульованій спеціальним законодавством, застосовуються положення Закону України "Про адміністративну процедуру" як загального нормативно-правового акта.

Отже, **адміністративно-процедурне право** – це підгалузь адміністративного права, що становить систему правових норм, які впорядковують публічно-правові відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративними органами управлінських функцій щодо розгляду та вирішення адміністративних справ адміністративним органом за участю фізичних та юридичних осіб.

15.2. Принципи адміністративної процедури

Принципи адміністративної процедури – це основоположні (керівні) ідеї та цінності, що визначають і характеризують зміст адміністративної процедури, відображають закономірності її становлення і напрями розвитку.

Для правильного застосування Закону України "Про адміністративну процедуру" завжди необхідно керуватися принципами останньої. Вони діють незалежно від виду адміністративної справи й підлягають застосуванню як у загальних, так і в спеціальних адміністративних процедурах, якщо інше не суперечить спеціальному законодавству. Принципи є основою для усунення прогалин у правовому регулюванні, а також інструментом для вирішення колізій. Вони не тільки визначають стандарти діяльності адміністративних органів, а й дають змогу особі оскаржувати рішення, якщо ті були прийняті з порушенням цих засад.

Закон України "Про адміністративну процедуру" (ст. 4) закріплює такі принципи:

- верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- рівність перед законом;
- обґрунтованість;
- безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- добросовісність і розсудливість;
- пропорційність;
- відкритість;

- своєчасність і розумний строк;
- ефективність;
- презумпція правомірності дій і вимог особи;
- офіційність;
- гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- гарантування ефективних засобів правового захисту[7].

Принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності. Верховенство права належить до конституційних принципів і означає насамперед пріоритет прав і свобод людини. Верховенство права пануватиме, якщо публічна адміністрація усіма своїми діями та рішеннями підтверджуватиме, що людина, її права і свободи для неї – найвищі цінності, а вся владна діяльність буде спрямована на їх реалізацію та забезпечення. Законність є складником верховенства права. Вона вимагає від публічної адміністрації діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Законність також зобов'язує і приватних осіб дотримуватися правових приписів. Особливо важливо забезпечити законність, коли адміністративний орган реалізує дискреційні повноваження, тобто діє на свій розсуд.

Для цього сформульовані такі умови:

- дискреційне повноваження має бути закріплене в законі;
- адміністративний орган має дотримуватися меж і способу діяльності;
- розсуд має бути спрямованим на досягнення мети діяльності;
- не можна відступати від попередніх рішень в однакових чи подібних справах: в іншому випадку такий відступ необхідно обґрунтувати[8].

Вирішуючи справу, адміністративний орган також має враховувати позицію Верховного Суду щодо застосування норм права, викладену в його висновках. Якщо адміністративний орган порушить право, свободу чи законний інтерес особи, то він зобов'язаний їх поновити, і зробити це за власною ініціативою впродовж розумного строку, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову.

Юридична визначеність – це принцип, "відповідно до якого всі суб'єкти права мають право керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно і з повагою до наданих прав тощо"[9].

---

[7] Про адміністративну процедуру.

[8] Закон "Про адміністративну процедуру": загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посіб. для публіч. службовців / за заг. ред. В. Тимощук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьного. Київ, 2024. С. 15.

[9] Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ, 2015. С. 88.

Принцип рівності перед законом – це принцип, завдяки якому забезпечується однакове вирішення подібних адміністративних справ і однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Жодна з ознак, чи то раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, вік, чи то стан здоров'я, етнічне та соціальне походження, громадянство, сімейний і майновий стан, місце проживання, мова тощо, не можуть бути підставою для дискримінації (напр., якщо за однакових умов одній особі надається дозвіл на розміщення реклами, то й щодо іншої особи аналогічна справа має бути вирішена так само).

Однак якщо особа має менші порівняно з іншими можливості для реалізації свого права, наприклад вона малолітня або неповнолітня, має інвалідність, є іноземцем чи взагалі не має громадянства, то під час здійснення адміністративного провадження їй законом можуть бути передбачені додаткові гарантії.

Принцип обґрунтованості є одним із найважливіших принципів в адміністративній процедурі, що спонукає адміністративний орган належно та повно з'ясувати обставини справи, дослідити докази та інші матеріали.

В українському законодавстві встановлено обов'язкову вимогу викладення мотивів саме в (негативному) адміністративному акті. Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтувати адміністративний акт, якщо той може негативно вплинути на особу. У такому акті має бути мотивувальна частина, яка дає можливість особі зрозуміти підстави та причини прийняття саме такого рішення.

Принцип безсторонності (неупередженості) адміністративного органу є вимогою до персоналу адміністративного органу не мати особистої неправомірної заінтересованості в результатах вирішення справи. Підставами для сумнівів щодо неупередженості можуть бути, зокрема, випадки, коли посадова особа адміністративного органу є близьким родичем учасника адміністративного провадження, його близькою особою або має інший особистий чи майновий інтерес у справі. Ризики упередженості мають місце, наприклад, коли інспектор є близьким родичем особи, щодо якої він проводить податкову перевірку. І лише відвід (або самовідвід) інспектора вирішить конфлікт інтересів, що існує в цьому випадку.

Принцип добросовісності й розсудливості. Добросовісність означає обов'язок адміністративного органу під час вирішення справи діяти відповідно до норм моралі та права, не зловживати владою, не порушувати права та свободи осіб. Цей принцип зобов'язує також особу так само добросовісно виконувати вимоги та користуватися наданими правами. Розсудливість спонукає адміністративний орган діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом і загальноприйнятими нормами моралі. Нерозсудливими можна вважати рішення адміністративного органу про призначення повторної експертизи у справі, якщо в жодного з учасників провадження немає сумнівів щодо результатів першої експертизи.

Принцип пропорційності стосується не лише адміністративного акта, тобто кінцевого рішення у справі, а й процедурних рішень, дій та бездіяльності. Отже, щодо будь-якої діяльності адміністративного органу мають бути чітко відображені обов'язки: використовувати повноваження лише з метою, з якою це повноваження надано; зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; співвідносити цілі прийняття рішення та умови їх досягнення.

Принцип відкритості гарантує право кожної особи на ознайомлення з матеріалами справи, що її стосується. При цьому забороняється розголошення відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом. Зазначений принцип також надає право особі знати про початок адміністративного провадження, можливість брати в ньому участь, клопотати про ознайомлення з матеріалами справи, і таке клопотання має бути адміністративним органом задоволене.

Принцип своєчасності та розумного строку означає, що адміністративний орган має вирішувати адміністративну справу до настання обставин (тобто своєчасно), за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акта, і разом із тим строк має бути виправданим.

Принцип ефективності можна визначити як вирішення адміністративної справи з найменшими витратами часу та коштів, однак процедурні дії мають бути достатніми й необхідними. Про ефективність буде свідчити той факт, що адміністративний орган не проводитиме заслуховування особи у справі, якщо рішення слід прийняти негайно.

Принцип презумпції правомірності дій і вимог особи означає, що її дії та вимоги вважаються правомірними доти, поки інше не буде доведено під час розгляду та або вирішення справи, а також усі сумніви, що виникають унаслідок неоднозначного трактування норми права, мають тлумачитися на користь особи.

Принцип офіційності зобов'язує адміністративний орган установлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, не залучаючи до цього особу. Адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів і відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади АРК, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні означає, що особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавати пояснення та/або заперечення до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи її законний інтерес. Особа може вимагати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин справи, обґрунтовуючи свою позицію. Адміністративний орган зобов'язаний інформувати та консультувати особу з усіх питань, що стосуються справи.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту означає, що будь-яке рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу особа

може оскаржити в адміністративному порядку, тобто звернутися до вищого органу чи посадової особи або до суду (за загальним правилом). Адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи, тобто надати інформацію, необхідну для подання скарги або позову, зокрема зазначити орган, уповноважений розглянути скаргу чи позов.

15.3. Суб'єкти адміністративної процедури

Суб'єкти адміністративної процедури – це всі особи (органи, установи, громадяни, підприємства тощо), які беруть участь у здійсненні адміністративної процедури або сприяють її реалізації. Закон України "Про адміністративну процедуру" не містить тлумачення поняття "суб'єкти адміністративної процедури", проте низка статей (ст. 2, 21–32) дозволяють визначити коло суб'єктів адміністративної процедури через їхні функції, права, обов'язки й роль у адміністративному провадженні.

Загальні норми адміністративної процедури передбачають три групи її суб'єктів:

- адміністративний орган;
- учасники адміністративного провадження – адресат і заінтересована особа (особи);
- особи, які сприяють розгляду адміністративної справи, – свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Обов'язковими суб'єктами адміністративної процедури є адміністративний орган і, у переважній більшості справ, адресат. Усі інші залучаються, якщо це необхідно для належного розгляду та вирішення адміністративної справи, але таких справ – меншість.

Адміністративний орган – це орган виконавчої влади, влади Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування, їхня посадова особа, інший суб'єкт, який, відповідно до закону, уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про адміністративну процедуру")[10].

До основних повноважень адміністративного органу належать:

- своєчасне залучення до адміністративного провадження адресата (адресатів);
- своєчасне повідомлення про відкриття адміністративного провадження та право участі в ньому заінтересованої особи;
- роз'яснення учасникам адміністративного провадження та особам, які сприяють розгляду справи, їхніх прав і обов'язків, сприяння реалізації таких прав і обов'язків;

[10] Про адміністративну процедуру.

• забезпечення доступу учасників адміністративного провадження до матеріалів справи, надання їм інформації про стан розгляду справи, у тому числі за їхнім зверненням;

• отримання від державних органів влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб документів і відомостей, необхідних для розгляду й вирішення справи;

• залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи;

• проведення огляду місця та речей, призначення експертизи, якщо це необхідно для вирішення справи;

• використання технічних засобів для фіксації окремих процедурних дій[11].

Від імені адміністративного органу відповідне провадження здійснює конкретний публічний службовець, якого в законі названо посадовою особою. При цьому часто така посадова особа і є адміністративним органом (напр. державний реєстратор при реєстрації ФОП).

Посадова особа адміністративного органу не може брати участі у провадженні та підлягає **відводу (самовідводу)** з таких підстав:

• вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником;

• вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи;

• вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника;

• вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником;

• вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника;

• вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи;

• існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

За наявності підстав для відводу (самовідводу) посадова особа адміністративного органу, яка розглядає справу, зобов'язана заявити самовідвід. Щодо відводу, то клопотання про це може подати будь-який учасник адміністративного провадження. При цьому рішення про відвід не приймається, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі вирішення справи здійснюються під зовнішнім контролем відповідно до Закону України "Про запобігання корупції"[12]. Подальше ж виявлення вищим адміністративним органом або судом підстав для відводу може

---

[11] Про адміністративну процедуру.

[12] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL : hhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

призвести до визнання протиправними всіх процедурних дій і рішень, вчинених такою посадовою особою, а також прийнятого адміністративного акта.

Другою групою суб'єктів адміністративної процедури є **учасники адміністративного провадження**, серед яких ключове місце посідає адресат, – особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті.

До адресатів належать:

• заявник – особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта;

• особа, щодо якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

• скаржник – особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу зі скаргою (при цьому йдеться про оскарження адміністративного акта або процедурної дії чи процедурного рішення, бездіяльності адміністративного органу);

Відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру" у частині потенційних учасників адміністративного провадження є запровадження окремого статусу **заінтересованої особи**, тобто іншої особи (осіб), на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт.

Статус заінтересованої особи певною мірою нагадує правове положення третіх осіб у судовому процесі й передбачає перелік процедурних прав та обов'язків, що є однаковими й для адресата.

Обидва види учасників адміністративного провадження мають право:

• брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;

• ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії тощо;

• бути заслуханими адміністративним органом до прийняття адміністративного акта;

• бути поінформованими про результат вирішення справи;

• оскаржити адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу.

Варто наголосити, що праву заінтересованої особи на участь у провадженні відповідає обов'язок адміністративного органу повідомити заінтересованих осіб про початок провадження та про їхні права на участь. Участь такої особи (осіб) у справі до прийняття адміністративного акта і можливість викласти власну позицію зменшує ризики виникнення публічно-правового спору та його тривалого й дорогого вирішення в судовому процесі.

До третьої групи суб'єктів адміністративної процедури належать такі особи: **свідки, експерти, спеціалісти й перекладачі, які сприяють розгляду справи**. Вони залучаються до провадження в таких випадках: якщо це перед-

бачено спеціальним законодавством; із власної ініціативи адміністративного органу для реалізації принципу офіційності; за клопотанням учасника адміністративного провадження.

Свідок – будь-яка дієздатна фізична особа, якій відомі фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку може бути встановлена наявність чи відсутність обставин, що підтверджують обґрунтованість позиції учасників адміністративного провадження і мають значення для належного розгляду адміністративної справи, прийняття законного й обґрунтованого адміністративного акта.

Експерт – особа, яка відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним законом, та якій доручається підготувати висновок із питань, що виникають під час розгляду адміністративної справи та стосуються спеціальних знань такої особи, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі.

Спеціаліст – особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками й залучається до адміністративного провадження для надання консультаційної, технічної та іншої спеціальної допомоги.

Перекладач – особа, що вільно володіє рідною мовою відповідного учасника адміністративного провадження, його представника, особи, яка сприяє розгляду справи, або мовою, якою він/вона володіє, у межах, необхідних для усного або письмового перекладу, або особа, що володіє жестовою мовою і залучена / допущена для цього адміністративним органом.

На відміну від учасників адміністративного провадження, особи, які сприяють розгляду справи, залучаються до участі у процедурі для надання допомоги в її розгляді й не мають особистої заінтересованості в результатах.

15.4. Адміністративне провадження

Адміністративне провадження є центральним складником адміністративної процедури й охоплює всі процедурні дії адміністративного органу, спрямовані на розгляд індивідуальної адміністративної справи й ухвалення адміністративного акта. Закон України "Про адміністративну процедуру" не використовує термін "стадії", як це характерно для судового процесу, натомість використовує поняття "процедурні дії", які становлять змістовну та послідовну діяльність адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті.

Адміністративне провадження – сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, у необхідних випадках, виконанням адміністративного акта (п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про адміністративну процедуру")[13].

[13] Про адміністративну процедуру.

Адміністративні провадження поділяють на:

• втручальні, які виникають з ініціативи суб'єкта публічної адміністрації за наявності для цього правових підстав;

• заявні, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів.

Можемо виокремити такі етапи адміністративного провадження:

• ініціювання адміністративного провадження;

• початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення;

• розгляд і вирішення справи;

• адміністративне оскарження (факультативний етап);

• виконання адміністративних актів (за потреби).

Законодавець визначає два способи початку адміністративного провадження[14]:

1) **подання заяви особою** – у таких випадках провадження розпочинається з моменту отримання заяви компетентним адміністративним органом;

2) **ініціатива адміністративного органу** – у цих випадках провадження розпочинається з моменту прийняття таким органом відповідного процедурного рішення або вчинення першої процедурної дії.

Перший спосіб початку провадження переважно застосовується при наданні адміністративних послуг, а другий – в інспекційній (контрольній, наглядовій) діяльності публічної адміністрації.

Підставами для початку адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу є:

• виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом (напр. здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) відповідно до річного плану таких заходів);

• настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта (напр., смерть фізичної особи-підприємця зумовлює державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності);

• порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом (напр., виявлення факту самочинного будівництва зумовлює перевірку відповідного об'єкта будівництва).

Звернутись до адміністративного органу із заявою, відповідно до якої починається заявне адміністративне провадження, може лише особа, яка має відповідне суб'єктивне публічне право, тобто особа (майбутній адресат адміністративного акту), яка: хоче реалізувати своє право, свободу чи законний інтерес або виконати визначений законом обов'язок; вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу.

Заява може бути подана як в усній, так і у письмовій формі. Варто зауважити, що усна заява викладається особою (заявником) або його представни-

[14] Про адміністративну процедуру.

ком під час особистого прийому й обов'язково фіксується з дотриманням вимог уповноваженою особою адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, і підписується заявником (його представником). У визначених законодавством випадках заява в усній формі щодо вирішення певної категорії справ, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги, може бути подана особою за допомогою засобів телефонного зв'язку за умови підтвердження ідентифікації особи, яка її подає, зокрема з використанням засобів розпізнавання голосу або наданням відповідей на контрольні запитання.

Письмова заява подається до адміністративного органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до норм чинного законодавства. Також передбачена можливість надсилати письмові заяви поштою (електронною поштою) або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Заява в усній формі, подана шляхом особистого звернення, не підлягає оформленню в письмовій формі, якщо справа вирішується в момент подання заяви. Заява, що подається в електронній формі, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи й електронний документообіг.

Заява має містити:

- найменування адміністративного органу, до якого вона подається;
- відомості, достатні для встановлення особи заявника, його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника:
- зміст вимоги заявника:
- дату складення заяви.

Законодавством можуть бути встановлені додаткові вимоги до змісту заяви.

Заява подається до адміністративного органу, який за законом уповноважений на її розгляд безпосередньо шляхом особистого звернення чи надсилання поштовим відправленням; через публічні електронні портали, у першу чергу через Єдиний державний вебпортал електронних послуг; через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП); через інші уповноважені законом суб'єкти (напр. старост). До заяви обов'язково додаються документами, що є необхідними для її розгляду. Можуть подаватися копії таких документів.

Заява підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до правил ведення діловодства в день її надходження до адміністративного органу, а в разі вимоги заявника (представника) адміністративний орган має видати (надіслати) заявнику письмове підтвердження такої реєстрації. Відмова в реєстрації заяви не допускається.

Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг.

Якщо заяву подано з недотриманням установлених законом вимог, то адміністративний орган має право:

• **залишити заяву без руху.** Якщо заяву подано з порушенням вимог, то посадова особа адміністративного органу приймає рішення про залишення її без руху. Надсилає заявнику письмове повідомлення протягом трьох робочих днів із дня отримання заяви, а в разі особистого звернення – негайно (за можливості) вручає під розписку. Зазначаються виявлені недоліки, законодавство, спосіб і строк усунення недоліків, порядок оскарження цього рішення. За клопотанням заявника адміністративний орган може продовжити строк. За усунення недоліків у зазначений строк заява вважається поданою в день її первинного подання. Строк розгляду справи продовжується;

• **надіслати заяву за належністю до компетентного адміністративного органу.** Якщо вирішення порушених у заяві питань не належить до компетенції адміністративного органу, що її отримав, то заява невідкладно, а за обґрунтованих причин – не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до компетентного адміністративного органу. Про це в той самий день письмово повідомляють заявнику. Днем подання заяви вважається день отримання заяви компетентним адміністративним органом;

• **відмовити у прийнятті заяви до розгляду (відмова у розгляді).**

Законодавство про адміністративну процедуру містить вичерпний перелік заяв, які не підлягають розгляду адміністративним органом. До них належать:

- ✓ анонімна;
- ✓ повторна (крім зміни істотних обставин / умов);
- ✓ така, що розглядається судом або за якою є судове рішення (крім зміни істотних обставин / умов);
- ✓ така, що стосується відносин, на які не поширюється дія згаданого нормативного акта;
- ✓ у якій не викладено зміст вимоги, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання;
- ✓ яка містить антиконституційні заклики, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі тощо.

Посадова особа адміністративного органу **невідкладно повідомляє особу** про прийняте нею рішення, у повідомленні зазначає спосіб усунення недоліків і роз'яснює порядок оскарження такого рішення.

Підготовка справи до вирішення забезпечує її повний та об'єктивний розгляд, що враховує інтереси як адресата (адресатів), так і заінтересованих осіб, а також публічний інтерес. Належна підготовка справи до вирішення спрямована на прийняття правомірного та збалансованого адміністративного акта.

Основним обов'язком адміністративного органу на етапі підготовки справи до вирішення є встановлення повноти поданих документів і матеріалів та їх достатності.

На адміністративний орган покладено обов'язок перевірити достатність, а також обґрунтованість матеріалів у справі, а за потреби:

- витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування;
- залучити до участі в адміністративній процедурі адресата;
- повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та їхнє право на участь у ній;
- повідомити учасникам адміністративного провадження порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права й обов'язки;
- надати учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи;
- вирішити питання про залучення до участі у провадження осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, забезпечення слухання у справі;
- виконати інші передбачені законом обов'язки в межах адміністративного провадження[15].

Наступний етап – **розгляд і вирішення справи** – вважається основним у межах адміністративної процедури. Саме на цьому етапі здійснюється безпосереднє прийняття рішення по адміністративній справі.

Якщо йдеться про прості адміністративні процедури, що не потребують залучення спеціалістів, експертів, перекладачів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи, то адміністративна справа може бути розглянута й вирішена невідкладно у присутності особи (заявника).

Справа може бути розглянута в письмовому адміністративному провадженні, якщо вона не може бути вирішена невідкладно, при цьому заслуховування учасників адміністративного провадження не проводиться. Адміністративне провадження повністю або частково може здійснюватись адміністративним органом в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини).

Отже, варто зазначити, що більшість справ відносно прості й позитивні. Тому **загальні підходи до вирішення більшості справ не змінюються**: переважно невідкладно (під час особистого звернення особи); у письмовому провадженні; в автоматичному режимі, і лише при ускладненні (негативне рішення, якщо не вжити додаткових дій) проводяться із заслуховуванням учасника (учасників), у тому числі з проведенням слухання.

Учасник провадження має право бути заслуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, **якщо таке рішення може негативно вплинути** на його право, свободу чи законний інтерес.

---

[15] Про адміністративну процедуру.

Адміністративний орган інформує учасника адміністративного провадження про можливі негативні наслідки його неучасті у провадженні та ненадання пояснень та/або заперечень у справі, у тому числі в разі оскарження адміністративного акта.

Заслуховування не проводиться, якщо:

- необхідно вжити негайних заходів для запобігання заподіянню шкоди;
- відповідно до законодавства вимагається негайне прийняття рішення;
- адміністративний орган приймає відповідний адміністративний акт в автоматичному режимі;
- *прохання заявника є очевидно безпідставним.*

Адміністративне провадження може бути зупинене у зв'язку із чітко встановленими причинами, а саме:

- на вимогу особи – у разі: смерті учасника – фізичної особи, злиття, приєднання, поділу, перетворення юридичної особи (якщо правовідносини допускають правонаступництво – до встановлення правонаступника); необхідності призначення, заміни законного представника учасника (до вступу законного представника); об'єктивної неможливості розгляду справи до вирішення іншої справи, яка розглядається судом або іншим органом; звернення всіх учасників провадження у справі за скаргою з клопотанням (спільною заявою) про надання часу для примирення;
- за заявою особи – у разі: хвороби учасника адміністративного провадження, підтвердженої медичною довідкою, що перешкоджає прибуттю в адміністративний орган, якщо особиста участь особи визнана обов'язковою (до одужання особи); перебування учасника адміністративного провадження у довгостроковому відрядженні, якщо його особиста участь буде визнана обов'язковою (до повернення особи з відрядження); перебування учасника адміністративного провадження на строковій військовій або альтернативній (невійськовій) службі за межами місця проживання (до припинення строкової військової або альтернативної (невійськової) служби); призначення адміністративним органом експертизи – до одержання її результатів; виникнення інших обставин, що перешкоджають вирішенню справи.

Адміністративне провадження відновлюється за ініціативою адміністративного органу або за заявою особи після припинення обставини, що спричинила зупинення адміністративного провадження; строк провадження продовжується з моменту, що передував такому зупиненню.

Адміністративне провадження закривається у разі:

- подання заяви особою, яка не мала права на її подання;
- якщо розгляд і вирішення питання не належать до компетенції органу, до якого надійшла заява або скарга;
- наявності адміністративного акта щодо вирішення справи про той самий предмет за участю того самого учасника і з тих самих підстав та фактичних обставин;
- якщо з того самого питання є судове рішення;

• смерті фізичної особи, припинення юридичної особи (за відсутності правонаступництва), припинення ФОП тощо;

• якщо адміністративний орган вважає, що питання або його мета стали неможливими;

• в інших випадках, передбачених законом.

Відмова учасника, за ініціативою якого розпочато провадження, від розгляду його заяви або скарги є підставою для закриття такого провадження, крім випадків, якщо питання становить публічний інтерес або закриття провадження неможливе за законом.

Якщо учасники адміністративного провадження за скаргою досягли **примирення** на будь-якому етапі, то адміністративний орган приймає рішення про закриття такого провадження за умови, що дії учасників не суперечать закону й не порушують право, свободу чи законний інтерес інших осіб.

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт. Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, то адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі. Норми чинного адміністративно-процедурного законодавства передбачають, що у випадку, якщо судовим рішенням адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, то повторний розгляд адміністративної справи не проводиться.

Наступний етап адміністративного провадження – **адміністративне оскарження**, який полягає в оскарженні рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в адміністративному (несудовому) порядку. Адміністративне оскарження можна розглядати як факультативний етап адміністративного провадження.

Право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свободу чи законний інтерес (що включає і право вимоги особою більшого блага, аніж було вже надано адміністративним актом), або процедурне рішення чи дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Оскаржити акти публічної адміністрації вправі адресат, заінтересована особа або інша особа, яка не була учасником провадження. Стосовно останньої – суб'єкт, який розглядатиме скаргу, має перевірити, чи оскаржувані рішення, дії, бездіяльність негативно впливають (або можуть вплинути) на права, свободи та законні інтереси такої особи.

Особа в адміністративному порядку може оскаржити:

• адміністративний акт;

• процедурне рішення;

• процедурну дію;

• бездіяльність адміністративного органу.

Зокрема, бездіяльність може стосуватися як остаточного рішення у справі, так і проміжних (процедурних) рішень і дій. Бездіяльність адміністративного органу оскаржується у разі неприйняття адміністративного акта у встановлений законом строк або зволікання з розглядом справи (прийняттям процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії).

Вимоги особи при адміністративному оскарженні:

- припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- визнання протиправним і скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- вчинення адміністративним органом необхідних дій із метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

До прийняття адміністративного акта особа може оскаржити:

- відмову щодо початку адміністративного провадження;
- відмову в наданні статусу заінтересованої особи;
- відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи;
- рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження;
- відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами;
- іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках.

Усі інші процедурні рішення та дії, приміром відмова в призначенні повторної експертизи тощо, можуть бути оскаржені разом з адміністративним актом.

Адміністративне провадження за скаргою відкривається компетентним адміністративним органом із дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги. Адміністративний орган, до якого надійшла скарга, реєструє її та надсилає оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації.

Розглянемо суб'єкти розгляду скарги.

1. Адміністративний орган вищого рівня. Ним може бути як вищий у порядку підлеглості орган, так і посадова особа, уповноважена на перегляд оскаржуваних актів. Необхідно зважати на наявність предметної компетенції розглядати скарги на адміністративні акти, процедурні рішення та дії адміністративних органів.

2. Спеціально уповноважений орган. Відповідно до Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" експертно-апеляційна

рада у сфері ліцензування здійснює розгляд скарг здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства.

3. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження. Оскарження рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаних із реалізацією ними делегованих повноважень, здійснюється до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження. Однак у певних випадках, особливо за потреби оскаржити процедурні рішення та дії, буде ефективно й розсудливо подати скаргу до вищої посадової особи (напр. керівника ЦНАП).

4. Адміністративний орган, якщо ним створено комісію з розгляду скарг. Створення комісії з розгляду скарг – право, а не обов'язок адміністративного органу. Комісія з розгляду скарг – це колегіальний орган, що створюється при адміністративному органі. До її складу входять посадові особи адміністративного органу, а також можуть включатися представники інститутів громадянського суспільства у кількості, що не перевищує третини її загального складу.

Комісія з розгляду не приймає остаточне рішення за скаргою, вона лише оформлює висновок, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Якщо позицію комісії з розгляду скарг не враховано при прийнятті рішення за скаргою, то керівник або інша посадова особа адміністративного органу має обґрунтувати це й додати висновок комісії до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду скарги. Посадова особа, яка прийняла адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги.

Комісію з розгляду скарг також може створити вищий у порядку підлеглості орган, який є суб'єктом розгляду скарг, і центральний орган виконавчої влади, до якого оскаржуються рішення, дії та бездіяльність органів місцевого самоврядування, пов'язані з реалізацією делегованих повноважень. Якщо адміністративний орган не має вищого над особою органу й не утворив комісію з розгляду скарг, то для особи залишається лише судовий спосіб захисту.

За загальним правилом адміністративний акт може бути оскаржено учасником адміністративного провадження в тридцятиденний строк (обчислюється в календарних днях) з дня доведення такого акта до відома особи. Особа, яка не була учасником адміністративного провадження, але вважає, що адміністративний акт негативно впливає на її права, свободи та законні інтереси, вправі оскаржити такий акт упродовж тридцяти календарних днів із дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив.

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливання строку прийняття адміністративного акта. Процедурні рішення та дії оскаржуються протягом тридцяти календарних днів із дня, коли особі, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або прийняття процедурного рішення.

Закон України "Про адміністративну процедуру" змінив строки оскарження, по-перше, прив'язавши їх не до моменту прийняття рішень або вчинення дій, а до факту доведення до відома особи; по-друге, строк оскарження тепер вимірюється в календарних днях, що є правильнішим, на відміну від підходу, закладеного в Законі України "Про звернення громадян", де такий строк становив, за загальним правилом, один місяць. Спеціальним законом можуть бути передбачені також інші строки подання скарги.

Норми даного закону містять положення про поновлення строку на оскарження за наявності в особи поважних причин його пропуску. Приймає рішення щодо поновлення строку суб'єкт розгляду скарги. Строк не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження. Це означає, що особа може оскаржити адміністративний акт будь-коли, якщо адміністративний орган не дотримався вимог законодавства й не зазначив строк і порядок оскарження рішення у справі.

Скарга можу бути подана як у письмовій (на паперових та електронних носіях), так і усній формі.

Основні вимоги до змісту скарги:

- найменування адміністративного органу, до якого подається скарга;
- відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скаржника, та його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання / перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані); у разі подання скарги представником скаржника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;
- вимоги скаржника та їх обґрунтування;
- дата складення скарги.

Особа також разом із скаргою може подати документи (або їхні копії), які вважає необхідними для її розгляду. Звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження.

Скарга подається до адміністративного органу, чиї дії, рішення або бездіяльність оскаржуються, який зобов'язаний не пізніше наступного дня передати (надіслати) її разом із матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги. Надходження до суб'єкта розгляду скарги належно оформленої скарги є початком адміністративного провадження на стадії оскарження. Скарга обов'язково має бути зареєстрована, відмова в реєстрації скарги не допускається. Провадження за скаргою здійснюється за тими самим правилами, що встановлені Законом України "Про адміністративну процедуру" для підготовки, розгляду та вирішення справи за заявою особи.

Законодавець установив пріоритет спеціального закону у визначенні такого строку. Для випадків, коли спеціальної вказівки щодо строку розгляду скарги не встановлено, зазначений закон зобов'язує здійснити перегляд справи в розумний строк, але не більше ніж **тридцять календарних днів**. Цей строк може бути одноразово продовжений, але не більше ніж на **п'ятнадцять**

календарних днів, про що завчасно мають бути поінформовані учасники адміністративного провадження. Строк перегляду справи не буде порушено, якщо колегіальний орган прийме рішення на першому після закінчення такого строку засіданні.

Суб'єкт розгляду скарги має з'ясувати, чи мало місце порушення норм матеріального права, чи відбулося істотне порушення процедури (включаючи компетенцію), чи правильно та повно встановлено обставини справи, чи призвели допущені порушення до протиправності адміністративного акта, і за результатами розгляду справи може прийняте одне з таких рішень:

- скасувати повністю або частково адміністративний акт і зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках самостійно прийняти адміністративний акт;
- скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;
- залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
- визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;
- зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;
- визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків.

Останнім етапом адміністративного провадження є **виконання адміністративного акта**, яке може бути:

- добровільним – коли особа, на яку поширюється дія акта, самостійно виконує приписані обов'язки (напр. отримання дозволу, реєстрацію підприємницької діяльності);
- примусовим – у разі відмови особи виконати акт добровільно адміністративний орган зобов'язаний прийняти рішення про застосування до особи заходів впливу для його виконання.

Заходами впливу є:

- виконання дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта;
- грошове стягнення;
- безпосередній вплив.

Виконання дій за рахунок зобов'язаної особи. Якщо зобов'язання не виконується адресатом адміністративного акта, але його виконання може забезпечити інша особа, то орган виконання може доручити цій особі виконання зазначеної дії за рахунок зобов'язаної особи. Адміністративний орган має

право, якщо це можливо, самостійно виконати дію, передбачену адміністративним актом, за рахунок зобов'язаної особи, якщо інше не встановлено законом. Адміністративний орган також має право вимагати від зобов'язаної особи відшкодування у повному обсязі витрат, пов'язаних із самостійним виконанням ним адміністративного акта.

Грошове стягнення. Якщо адміністративний акт не виконано зобов'язаною особою у встановлений адміністративним органом строк і передбачена таким актом дія не може бути виконана іншою особою, то адміністративний орган виносить постанову про накладення грошового стягнення (ч. 1 ст. 96 Закону України "Про адміністративну процедуру").

Одночасно із застосуванням грошового стягнення адміністративний орган призначає новий строк для виконання адміністративного акта. У разі повторного невиконання у новопризначений строк без поважних причин адміністративний орган може одноразово накласти на зобов'язану особу грошове стягнення у тому самому або подвійному розмірі. Рішення про накладення грошового стягнення є виконавчим документом і підлягає примусовому виконанню за законом про виконавче провадження.

Безпосередній вплив. Якщо виконання дії за власний рахунок адресата адміністративного акта чи грошове стягнення не можуть досягти мети адміністративного акта або з об'єктивних обставин не можуть бути застосовані, то адміністративний орган може застосувати безпосередній вплив до зобов'язаної особи, якщо законом йому надані відповідні повноваження. Якщо адміністративному органу законом не надані такі повноваження, то за його зверненням адміністративний акт виконується іншим адміністративним органом, який має відповідні повноваження.

Зобов'язана особа має бути попереджена про застосування до неї заходів впливу. Попередження має містити строк, протягом якого особа може виконати зобов'язання добровільно; кошторис витрат, які будуть стягнуті із зобов'язаної особи за невиконання адміністративного акта в добровільному порядку (при цьому зазначається, що такі витрати можуть бути більшими, якщо виконання призведе до збільшення), а також види заходів впливу, які можуть бути застосовані, у тому числі й розмір можливого грошового стягнення. Попередження складається в письмовій формі та вручається зобов'язаній особі.

Якщо зобов'язана особа під час застосування заходів впливу чинить опір, то до неї можуть бути застосовані примусові заходи в порядку, межах та у спосіб, що установлені законом. У такому разі за зверненням адміністративного органу відповідні правоохоронні органи у встановленому законом порядку зобов'язані вжити заходів для забезпечення публічної безпеки та порядку під час застосування заходів впливу.

Зобов'язана особа може подати скаргу щодо рішення про застосування заходу (заходів) впливу. Така скарга може бути подана виключно щодо часу, місця або виду заходу впливу протягом п'яти робочих днів із дня доведення

до відома зобов'язаної особи рішення адміністративного органу про застосування заходу (заходів) впливу.

Подання скарги зупиняє виконання заходу впливу до завершення її розгляду по суті. Рішення щодо такої скарги приймається органом розгляду скарги протягом 10 календарних днів із дня її отримання. Рішення адміністративного органу щодо застосування заходу впливу може бути оскаржено до суду.

15.5. Адміністративний акт як рішення в адміністративній справі

Закон України "Про адміністративну процедуру" (п. 3 ч. 1 ст. 2) закріплює поняття **"адміністративний акт"**, під яким розуміється рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Як заявні, так і втручальні адміністративні процедури завершуються прийняттям адміністративного акта. Адміністративні акти за загальним правилом подаються у письмовій (паперовій, електронній), а також усній формі (у випадках, передбачених законом), у тому числі з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці. Усний адміністративний акт фіксується в матеріалах справи. Учасник або інша особа, якої стосується адміністративний акт, має право вимагати його оформлення у письмовій формі. Здійснюється така вимога протягом п'яти робочих днів із дня прийняття адміністративного акта. Негативний адміністративний акт обов'язково має містити мотивувальну частину із зазначенням порядком оскарження. Відсутність мотивувальної частини в адміністративному акті у разі його оскарження є підставою для його скасування. Адміністративний акт набуває чинності з моменту його доведення до відома особи.

Адміністративний акт складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

Вступна частина має містити найменування адміністративного органу, дату прийняття адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, і його контактні дані.

Мотивувальна частина пояснює, чому саме таке рішення прийняте адміністративним органом (детальні вимоги – ст. 72 Закону України "Про адміністративну процедуру"). Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта має забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на оскарження. Однак існують випадки, коли **мотивування (обґрунтування) не вимагається**, зокрема коли адміністративний орган задовольнив заяву (при цьому акт не стосується прав, свобод чи законних

інтересів інших осіб), а також під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень.

У мотивувальній частині зазначаються:

- дата подання заяви / скарги та стислий зміст її вимоги;
- фактичні обставини справи;
- зміст документів і відомості, враховані під час розгляду;
- посилання на докази або інші матеріали справи;
- детальна правова оцінка обставин і чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки.

Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи й результати дослідження доказів, якщо його прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних заходів, і який уже містить відповідне мотивування та доведений до особи.

Резолютивна частина містить суть прийнятого рішення. За потреби адміністративний акт може містити додаткові положення, зокрема зобов'язання адресата виконати / припинити певну дію, застереження про можливість відкликання адміністративного акта тощо.

Заключна частина, зазвичай, включає строк набуття чинності та спосіб визначення такого строку. У негативному адміністративному акті обов'язково мають бути зазначені строки й порядок його оскарження (у т. ч. найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги; вид суду, до якого можна подати позов). Якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, то існує вказівка на такий винятковий правовий наслідок із посиланням на правові підстави. Адміністративний акт містить підпис та/або печатку (у т. ч. електронні), якщо інше не передбачено законом, і повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.

Адміністративний акт набуває чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набування ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом. Недоведення адміністративним органом адміністративного акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Адміністративний акт **доводиться до відома особи** шляхом: вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом із повідомленням про вручення); надсилання на адресу електронної пошти чи передання з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку; публічного оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства; усного повідомлення у випадках, передбачених законом. Адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до їхнього відома через офіційний вебсайт АО та/або шляхом публікації у друкованих ЗМІ із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом і порядку оскарження. Якщо особа не зазначи-

ла спосіб доведення адміністративного акта до її відома, то акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування), місцезнаходження. Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, то такий адміністративний акт **вважається доведеним** до відома особи **на п'ятий календарний день** із дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов або надійшов пізніше. За потреби обов'язок доказування факту й часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган.

Адміністративний акт діє від часу набуття ним чинності до часу її втрати. Адміністративний акт втрачає чинність унаслідок: його виконання; закінчення строку дії; скасування в порядку адміністративного оскарження або судом; визнання протиправного адміністративного акта недійсним; відкликання правомірного адміністративного акта.

Адміністративний акт є нікчемним, якщо він містить **очевидні значні недоліки**, зокрема:

- відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв;
- адміністративний акт може бути прийнятий лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано;
- прийнято адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень;
- виконання адміністративного акта вимагає вчинення злочину;
- виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим.

Нікчемний адміністративний акт не набуває чинності. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від органу, що його прийняв, чи звернутися з відповідним позовом до суду. Якщо судовим рішенням адміністративний орган зобов'язано прийняти адміністративний акт певного змісту, то повторний розгляд адміністративної справи не проводиться.

Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний, а протиправний – визнаний недійсним. Адміністративний акт є **правомірним**, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент його прийняття.

Протиправним є адміністративний акт, який, зокрема:

- прийнятий адміністративним органом, що не мав на це повноважень і використав дискреційні повноваження незаконно;
- суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
- порушує норми матеріального права;
- не відповідає принципам адміністративної процедури.

Адміністративний акт може бути відкликаним або визнаним недійсним. Адміністративний орган, приймаючи рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта, ураховує, якими будуть наслідки такого рішення для особи (тобто на її шкоду чи користь), істотність причин для цього, зокрема час, що минув після прийняття адміністративного акта, а також інші обставини, що стосуються справи.

Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта на користь однієї особи та **на шкоду іншій особі** допускається лише за умови дотримання вимог чинного адміністративно-процедурного законодавства, яке передбачає спеціальні правила для таких випадків.

Відкликання **правомірного адміністративного акта** може здійснюватись за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи, у тому числі зі зворотною дією в часі, крім випадків, коли адміністративний акт аналогічного змісту необхідно прийняти знову, а також відкликання акта суперечить закону.

Адміністративний акт за ініціативою особи підлягає відкликанню за зміни закону, на підставі якого він прийнятий, та істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий адміністративний акт.

Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на шкоду особі, якщо: це передбачено безпосередньо законом; особа не виконала обов'язки, які виникли у зв'язку з прийняттям адміністративного акта; особа зі своєї вини не виконала обов'язку щодо інформування про істотну зміну фактичних обставин, на підставі яких прийнято такий акт; відкликання здійснюється з мотивів суспільної необхідності за умови попереднього й повного відшкодування особі збитків на підставі й у порядку, що встановлені законом.

У разі внесення змін до закону або істотної зміни фактичних обставин правомірний адміністративний акт може бути відкликано за ініціативою адміністративного органу на шкоду особі з дня набуття чинності новим адміністративним актом, якщо публічний інтерес у відкликанні акта переважає законний інтерес (довіру) особи.

Якщо з урахуванням переваги публічного інтересу протиправний адміністративний акт визнається недійсним на шкоду особі, то такій особі відшкодовуються завдані їй збитки, зважаючи на законний інтерес (довіру) особи. Протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним протягом **трьох місяців** із дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але **не пізніше трьох років із дня прийняття акта**, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, – **не пізніше трьох років із дня завершення його виконання**. Однак цей строк не застосовується до протиправного адміністративного акта, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення. Такий акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття предмету правового регулювання адміністративної процедури.
2. Тлумачення поняття "адміністративна процедура".
3. Відмінність загальної від спеціальної адміністративної процедури.
4. Принципи адміністративної процедури.
5. Поняття адміністративного акта та його класифікація.
6. Види суб'єктів адміністративної процедури.
7. Адміністративний орган і його повноваження.
8. Учасники адміністративної процедури.
9. Особи, які сприяють розгляду справи.
10. Адміністративне провадження та його основні етапи.
11. Адміністративне оскарження.
12. Виконання адміністративного акта.
13. Адміністративний акт (форма, зміст, набуття чинності).

Рекомендована література

1. Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Вид-во "Людмила", 2023. 772 с.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 458 с.

4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; вид. 3-тє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

6. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галунька. В. Фелика. Одеса : Юридика, 2024. 622 с.

7. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративну процедуру" / О. Ф. Андрійко. В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с. URL : https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/lap_commentary_web-1.pdf

8. Діхтієвський В. Роль адміністративної процедури у забезпеченні доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права та процесу: тенденції, перспективи, практика : колективна монографія / Є. Герасименко,

П. Діхтієвський, Н. Задирака та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського, В. Пашинського. Рига : Baltija Publishing, 2022. С. 688–713.

9. Закон "Про адміністративну процедуру": загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посіб. для публік. Службовців / за заг. ред. В. Тимощука, І. Бойка, А. Школика. Є. Школьного. Київ, 2024. 76 с.

10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

11. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

12. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws show 851-15=Text

Глава 16
АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

16.1. Поняття і сутність дискреційних повноважень та адміністративного розсуду

В українській правовій доктрині, а особливо правозастосовчій практиці, дискреція залишається відносно новою та недостатньо дослідженою юридичною категорією.

Правову основу дискреційних повноважень та адміністративного розсуду закладено у ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка чітко визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, а також їхні посадові особи, можуть здійснювати свої повноваження виключно на підставі, у межах та способом, прямо встановленим Конституцією та законами країни[16]. Зазначена норма є конкретним втіленням фундаментального принципу публічного права, згідно з яким органи влади мають право вчиняти лише ті дії, які чітко передбачені законодавством, на відміну від фізичних осіб, для яких діє протилежне правило – дозволено все, що прямо не заборонено законом. Проте в реальній практиці публічного адміністрування регулярно виникають ситуації, коли суб'єкти адміністративної діяльності з об'єктивних причин змушені або мають право діяти на власний розсуд, використовуючи надані їм дискреційні повноваження, що дає змогу ефективно реалізовувати засади верховенства права та забезпечувати законність у державному управлінні.

Відповідно до ч. 2 п. 2 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5, "дискреційні повноваження – повноваження осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначати повністю або частково зміст чи обсяг рішення, яке приймається органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, або обирати на власний розсуд один з кількох варіантів рішень, передбачених проєктом акта, або встановити строки, підстави та порядок прийняття рішення"[17].

У науковому дискурсі під дискреційними повноваженнями розуміють сукупність прав та обов'язків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або

---

[16] Конституція України : Основний Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

[17] Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017, № 1395/5. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text

частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору **на власний розсуд** одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом[18]. Сучасний словник іншомовних слів пропонує визначати термін "дискреція" як "розв'язання якогонебудь питання на власний розсуд"[19].

У п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про адміністративну процедуру" визначено, що **дискреційне повноваження** – це повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано[20].

Верховний Суд у своїй постанові від 15 грудня 2021 р. у справі № 1840/2970/18 зазначає, що дискреція – це не обов'язок, а повноваження адміністративного органу, оскільки юридична концепція дискреції передбачає можливість вибору між альтернативними способами дій та/або бездіяльністю. Якщо законодавство передбачає прийняття лише певного конкретного рішення, то це не є реалізацією дискреції (повноважень), а є виконанням обов'язку[21].

Разом із поняттям "дискреційні повноваження" також використовується термін "дискреційна влада", яку визначають як "повноваження щодо реалізації *адміністративного розсуду*, якщо вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом". Отже, поняття "дискреційні повноваження" та "дискреційна влада" тісно пов'язані з такими термінами, як "розсуд", "власний розсуд", "вільний розсуд" і "адміністративний розсуд", які регулярно зустрічаються в законодавчих актах. Адміністративний розсуд виникає у випадках, коли правова норма, не прописуючи чіткого алгоритму дій, надає органу певну свободу у вирішенні конкретного питання та прийнятті відповідного рішення. Фактично він передбачає право на вибір у межах, визначених правовими нормами[22].

У переважній більшості випадків "розсуд" означає "можливість діяти на власний вибір". Відповідно до ч. 7 ст. 53 Закону України "Про адміністративну процедуру", "якщо законодавством не визначено докази та/або засоби доказування, якими можуть підтверджуватися обставини справи, то адміністративний орган *на власний розсуд* визначає належність, допустимість, достовірність та достатність зібраних ним чи наданих учасниками адміністративного провадження доказів"[23].

Адміністративний розсуд виникає у ситуаціях, коли правова норма, не визначаючи чіткого алгоритму дій, надає суб'єкту публічного адміністрування

---

[18] Резанов С. А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів публічного управління. *Форум права*. 2009. № 1. С. 480–483.

[19] Скопенко О. І., Цимбалюк Т. В. Сучасний словник іншомовних слів. 200[illegible] 784 с.

[20] Про адміністративну процедуру.

[21] Постанова ВСУ від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL : [illegible] Review/101923134

[22] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. [illegible] / [illegible] В. Б. Авер'янов та ін. 2004. 584 с.

[23] Про адміністративну процедуру.

певну свободу у вирішенні конкретної справи та прийнятті відповідного адміністративного рішення. По суті, він передбачає право на вибір варіантів дій у межах, установлених нормами адміністративного права[24].

Відповідно до рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 від 11 березня 1980 р. "щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами", під дискреційними повноваженнями слід розуміти право адміністративного органу приймати рішення, маючи певну свободу вибору[25]. Це означає, що орган влади має змогу обирати серед декількох юридично припустимих варіантів той, який він вважає оптимальним у конкретних обставинах, тобто, по суті, діяти на власний розсуд.

Верховний Суд України виклав правову позицію щодо природи дискреції, визначивши її як невід'ємний елемент управлінської діяльності, що реалізується суб'єктами владних повноважень – органами державної влади, місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Ключовою характеристикою дискреції є відсутність жорсткого нормативного регламенту, що відрізняє її від формалізованих повноважень.

Дискреційні повноваження визначаються як право адміністративного органу в межах, установлених законом, самостійно обирати один із декількох допустимих варіантів правомірного рішення. Такі повноваження виключаються у випадках, коли законодавство передбачає лише один законний варіант дій. У такій ситуації суб'єкт зобов'язаний вчинити чітко визначені дії, а їх невиконання може бути оскаржене до суду.

Отже, суттєвою ознакою дискреційних повноважень є можливість: ухвалювати рішення про вчинення чи утримання від дій; вибирати конкретний варіант дії серед альтернатив, прямо чи опосередковано передбачених законом.

Важливо підкреслити, що такий вибір здійснюється адміністративним органом автономно, без необхідності зовнішнього узгодження обраного варіанта. Це відображає сутність адміністративного розсуду як інструменту гнучкого управління у межах, установлених правом[26].

Необхідно зазначити, що в англомовній доктрині дискреція є не обов'язком, а правом адміністративного органу, оскільки правове поняття дискреції передбачає наявність вибору між різними варіантами дій або можливістю утриматися від них. Якщо ж закон вимагає прийняття строго визначеного рішення, то це не вважається здійсненням дискреції (повноважень), а є виконанням обов'язку.

---

[24] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 238.

[25] Recommendation R (80) 2 of the cabinet of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 / переклад укр. Тимощук В. URL : https: search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae

[26] Постанова ВСУ від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134

Німецькі дослідники, погоджуючись із думкою, що дискреція належить до повноважень, уточнюють цю позицію, акцентуючи на тому, що використання *адміністративного розсуду* завжди має бути прив'язаним до конкретної ситуації, що, у свою чергу, виключає можливість "загального розсуду", тобто введення заборон або обмежень, що стосуються майбутніх подій.

Приклад. Не може бути обмежена діяльність якогось підприємства через те, що воно, на думку адміністративного органу, може в майбутньому завдати шкоду навколишньому природному середовищу. Рішення про заборону або незаборону діяльності підприємства (на підставі адміністративного розсуду) може бути прийняте виключно за результатами вивчення обставин конкретної справи (ситуації, яка вже знаходить (знайшла) прояв у зовнішньому середовищі[27].

Повноваження щодо реалізації адміністративного *розсуду*, коли вони не передбачають обов'язків органу узгоджувати (у будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву "дискреційні повноваження" (які найчастіше виявляються як права [28].

Б. Шлоер зауважив, що розсуд виявляється у таких аспектах:

- власний розсуд – уповноваження фізичної та юридичної особи на самостійне прийняття рішення;
- вільний розсуд, проте у зв'язку з наявністю законодавчих меж таке використання словосполучення є некоректним;
- право на розсуд – уповноваження компетентного органу на здійснення розсуду;
- адміністративний розсуд, який полягає у виконанні виховної і застережної функцій, що здійснюються на суб'єкта публічної адміністрації[29].

Дискреція є необхідною та безальтернативною для управлінської діяльності адміністративного органу юридичною конструкцією, завдяки якій розв'язується низка важливих завдань, центральними з яких є забезпечення справедливої, ефективної та орієнтованої на індивідуальні потреби приватної особи правозастосовної і правотворчої діяльності названих суб'єктів. Отже, можна вважати дискреційне повноваження юридично втіленою формою адміністративного розсуду.

В українській юридичній науці поняття "адміністративний розсуд" має тісний зв'язок із дискреційними повноваженнями, оскільки вони виражають саме спосіб здійснення компетенції в діяльності органів публічного адміністрування. Так, дискреція суб'єкта управлінської діяльності має місце тоді, коли в частині норми права передбачається кілька варіантів допу-

---

[27] Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. Звіт. Лютий 2021 р. URL : https://surl.lu/wquxei

[28] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник.

[29] Шлоер Б. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації. *Загальне адміністративне право* : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с. С. 397–398.

стимої поведінки такого органу щодо подій чи вчинків інших суб'єктів правовідносин. У такому разі суб'єкт владних повноважень може вчинити певні дії і при цьому вибрати можливий варіант поведінки, а може й утриматися від їх виконання[30].

16.2. Правові засади застосування адміністративного розсуду

Адміністративний розсуд є важливим складником сучасного публічного адміністрування, що надає органам державної влади та місцевого самоврядування необхідну варіативність для швидкого реагування на різноманітні суспільні виклики. У таких умовах адміністративний розсуд постає як необхідний інструмент, що дає змогу забезпечити гнучкість управлінських рішень, їхню ефективність та індивідуалізацію, ураховуючи унікальні обставини кожної конкретної адміністративної справи[31]. Водночас його застосування вимагає чіткого правового підґрунтя, що є необхідною гарантією для запобігання свавіллю та забезпечення дотримання верховенства права.

До системи нормативно-правових актів, які становлять правову основу застосування адміністративного розсуду, можна віднести такі:

1) нормативно-правові акти, які регулюють правомірність застосування адміністративного розсуду. **наприклад** Конституція України, у якій закріплено основоположні принципи, що визначають межі й характер дискреційних повноважень органів публічного адміністрування. Ключове значення має ст. 19 Конституції, яка встановлює, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України[32]. Це положення не забороняє адміністративний розсуд як такий, а окреслює його легітимні межі: розсуд має місце там, де він прямо передбачений законом, і має здійснюватися у визначений законом спосіб. Окрім указаної статті, на реалізацію адміністративного розсуду впливають також інші конституційні **принципи**, такі як: верховенства права (ст. 8), що вимагає, щоб уся діяльність держави, включаючи застосування адміністративного розсуду адміністративними органами, підпорядковувалась праву, а не довільним рішенням; поділу влади (ст. 6); принцип рівності (ст. 24) зобов'язує адміністративні органи застосовувати розсуд неупереджено, не допускаючи дискримінації; гарантії прав і свобод людини і громадянина (розділ II). Зазначені конституційні положення формують загальні засади, на основі яких мають

---

[30] Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 272 с.

[31] Аллахвердова І. О. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади: теоретико-правовий аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство.* 2022. № 1. С. 200–205.

[32] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. С. 141.

реалізовуватись дискреційні повноваження та яким вони мають відповідати. Ці конституційні засади вимагають, щоб адміністрований розсуд органу державної влади не був свавільним, а спрямовувався на досягнення суспільно значущих цілей і повагу до фундаментальних прав людини та громадянина;

2) нормативно-правові акти, які регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їхніми результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах, **наприклад** закони України "Про адміністративну процедуру"[33], "Про адміністративні послуги"[34], "Про звернення громадян"[35] тощо). Закон України "Про адміністративну процедуру", окрім закріплення нормативного визначення дискреційних повноважень та загальних принципів адміністративної процедури, яким має відповідати й діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо застосування адміністративного розсуду, детально регламентує перелік умов, при дотриманні яких дискреційні повноваження адміністративного органу відповідатимуть вимогам законності;

3) нормативно-правові акти, які регулюють функціонування суб'єкта публічного адміністрування, **наприклад** закони України "Про Кабінет Міністрів України"[36], "Про центральні органи виконавчої влади"[37], "Про місцеві державні адміністрації"[38] тощо. Згідно із Законом України "Про Кабінет Міністрів України", Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади наділений правом певного розсуду щодо реалізації своїх повноважень, зокрема при формуванні та реалізації державної політики в різних сферах, спрямуванні та координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виданні постанов і розпоряджень.

Аналіз закріплених у нормативно-правових актах приписів щодо реалізації дискреційних повноважень суб'єктів публічного адміністрування дає підстави виділити такі види (прояви) адміністративного розсуду:

1) коли норма, установлюючи певні варіанти рішень, зобов'язує орган зробити вибір одного з варіантів. **Приклад.** У такому випадку закон прямо передбачає кілька альтернативних рішень, з яких орган зобов'язаний обрати одне. Ст. 95-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення установлює, що за порушення вимог нормативно-правових актів і нормативних документів із питань технічної експлуатації електричних станцій та мереж, енергетичного обладнання до громадян застосовується попередження або

---

[33] Про адміністративну процедуру.

[34] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Голос України.* 2012. № 188. URL : https://zakon.rada.gov.ua go 5203-17

[35] Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Голос України* від 22 жовтня 1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80

[36] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Голос України.* 2014. № 39. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18

[37] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 38. С. 385.

[38] Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20. С. 190.

штраф[39]. Отже, уповноважений орган (інспектор з державного енергетичного нагляду) має обрати один із двох видів стягнення – попередження або накладення штрафу. Норма чітко окреслює кілька можливих рішень і зобов'язує зробити вибір, що є класичним проявом адміністративного розсуду: посадова особа має свободу вибору між варіантами, передбаченими законом, але не може вийти за їхні межі. Саме в цьому полягає її дискреційне повноваження – визначити, який із дозволених законом заходів оптимально застосувати в конкретній ситуації;

2) коли норма вповноважує орган або посадову особу діяти на власний розсуд і при цьому настання правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами. **Приклад.** Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", а саме п. 28 ч. 1 ст. 26, наділяє місцеві ради правом установлювати додаткові пільги зі сплати місцевих податків і зборів. Із цього положення законодавства випливає, що орган місцевого самоврядування може за власним рішенням надати певним категоріям платників податків пільги (напр. знижену ставку або звільнення від сплати) або ж не надавати їх[40]. Правові наслідки тут не залежать від конкретно визначених умов – закон лише надає можливість діяти на власний розсуд, але не зобов'язує. Така норма є прикладом адміністративного розсуду, коли орган чи посадова особа самостійно вирішує, чи здійснювати надане право;

3) коли розсуд пов'язаний з інтерпретацією оціночних понять та оцінкою публічного інтересу, загального блага тощо[41]. **Приклад.** Ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення уповноважений орган може звільнити порушника від адміністративної відповідальності, обмеживши усним зауваженням[42]. Термін "малозначність" є оціночним поняттям, закон не регламентує чітких критеріїв, які правопорушення вважаються малозначними. Відповідно, орган чи посадова особа, розглядаючи справу про адміністративне правопорушення, мають самостійно оцінити всі обставини справи (характер правопорушення, ступінь заподіяної шкоди, особу правопорушника) і вирішити, чи є порушення настільки незначним, що накладати, наприклад, штраф недоцільно. При цьому враховується публічний інтерес: чи буде сприятливим для загального блага притягнути особу до адміністративної відповідальності, чи навпаки, краще обмежитись усним зауваженням. Отже, ця норма вимагає від органу чи посадової особи, уповноваженої на вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності, тлумачити оціночне поняття "малозначність" і прийняти рішення, яке найкраще слугуватиме меті закону та інтересам суспільства.

---

[39] Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10

[40] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80

[41] Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Факт, 2003. С. 126.

[42] Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24).

16.3. Умови застосування та критерії законності дій (рішень), вчинених на підставі адміністративного розсуду

Умови застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічного адміністрування установлюють наявність певних підстав, які визначають його правомірність та доцільність:

1) *фактичні підстави застосування адміністративного розсуду* – це суспільні відносини, що підлягають правовому регулюванню, об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу й у наявних соціально-політичних умовах вимагають такого впливу, здійснюваного за допомогою інструментів публічного адміністрування суб'єктом публічного адміністрування;

2) *нормативні підстави застосування адміністративного розсуду* – це система правових норм, якими закріплено завдання, мету та принципи діяльності суб'єктів публічного адміністрування, їхню компетенцію (включаючи повноваження та процедуру їхньої реалізації)[43].

Адміністративний розсуд, попри надання певної свободи вибору суб'єкту владних повноважень, не є безмежним. Існування чітких меж є необхідною умовою його правомірності та запорукою недопущення свавілля. Аналіз законодавства дає підстави окреслити певні межі застосування адміністративного розсуду:

• *прямі заборони або обмеження*, що містяться в законах, які надають дискреційні повноваження (напр. заборона вчиняти певні дії або обов'язок утриматися від них за певних умов);

• *межі, що випливають із компетенції адміністративного органу*. Орган не може діяти поза межами своєї предметної, територіальної чи інстанційної юрисдикції. Будь-яке дискреційне рішення, прийняте з перевищенням компетенції, є неправомірним;

• *умови, за яких повноваження може або не може бути реалізоване*. Закон часто пов'язує можливість застосування розсуду з наявністю або відсутністю певних фактичних обставин, які мають бути належним чином установлені адміністративним органом.

У ст. 6 Закону України "Про адміністративну процедуру" визначено, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним за дотримання таких умов:

1) дискреційне повноваження передбачене законом;

2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;

3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним законом;

---

[43] Панфілов О. Є., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Т. 2. № 1 (26). С. 114–118.

4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Ці умови конкретизують і доповнюють загальні критерії перевірки адміністративними судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, передбачених ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, у частині саме дискреційних повноважень, установлюючи, по суті, перелік вимог до адміністративних органів при здійсненні ними адміністративного розсуду. Якщо ст. 2 КАСУ застосовується до будь-якого владного акта, то ст. 6 Закону України "Про адміністративну процедуру" додає специфічні вимоги саме для тих ситуацій, де адміністративний орган має свободу вибору.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 1840 29 0 18 наголосив, що:

- дискреція не є довільною; вона завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки, згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України, "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України";
- зв'язаність дискреції адміністративного органу законом (правом) робить можливим здійснення адміністративними судами перевірки рішень (дій), прийнятих адміністративним органом унаслідок реалізації дискреційних повноважень;
- у рішеннях Європейського суду з прав людини склалася практика, яка підтверджує, що дискреційні повноваження не мають використовуватися свавільно, а суд має контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно (див. рішення у справі "Hasan and Chaush v.Bulgaria" № 30985/96[44]). Європейський суд з прав людини (далі ЄСПЛ) також неодноразово у своїх рішеннях звертався до питання здійснення дискреційних повноважень органами публічної влади та їхніми посадовими особами.

Приклад. У рішенні ЄСПЛ у справі "Педерсен і Бодсгор проти Данії" від 17 грудня 2004 р. зазначено, що, здійснюючи наглядову юрисдикцію, суд не ставить завданням замінити національний компетентний орган, але перевіряє, чи відповідають його дискреційні повноваження положенням Конвенції та протоколам до неї. Указано, що суд не може підміняти публічний орган і скасовувати, приймати й ухвалювати замість оскаржуваного інше рішення, давати будь-які розпорядження, які належать до компетенції вказаного органу публічного адміністрування[45].

---

[44] Рішення ЄСПЛ у справі "Hasan and Chaush v.Bulgaria" № 30985/96 від 26 жовтня 2000 р. URL : https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58921%22]}

[45] Рішення ЄСПЛ у справі "Педерсен і Бодсгор проти Данії" від 17 грудня 2004 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_247#Text

Приклад. У рішенні ЄСПЛ у справі "Волохи проти України" від 2 червня 2006 р., оцінюючи повноваження державних органів публічної влади, суд посилався на низку причин, зокрема щодо наявності дискреції. Суд підкреслив, що, якщо правові норми сформульовані достатньо чітко, щоб дозволити кожному за необхідності шляхом відповідних консультацій регулювати свою поведінку, то це є передбачуваною нормою права. Також суд указав, що надання органам публічної влади та їхнім посадовим особам правової дискреції у вигляді необмеженої влади не відповідає принципу верховенства права[46].

16.4. Судовий контроль за діями суб'єктів адміністрування щодо застосування ними адміністративного розсуду

Важливо підкреслити, що в Україні забезпечення ефективного нагляду за діяльністю органів публічної влади, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, є компетенцією адміністративних судів.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено);
- добросовісно;
- розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 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);
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку[47].

Розмежування процесуального розсуду адміністративного суду від адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації забезпечується положеннями ст. 6 та 9 Конституції України, а застосування судами адміністратив-

---

[46] Рішення ЄСПЛ у справі "Волохи проти України" від 2 червня 2006 р. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138#Text

[47] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35 / 35-36, 37. С. 1358. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

ної юрисдикції процесуального розсуду безпосередньо в процесі розгляду адміністративних справ забезпечується у ст. 245 КАС України в редакції, яка визначає повноваження адміністративного суду при вирішенні справи.

Законодавцем визначено, що при вирішенні справи, по суті, до компетенції адміністративного суду належить прийняття рішення у справі про: задоволення позову повністю або частково; відмову в задоволенні позову повністю або частково. При цьому процесуальним кодексом визначено перелік повноважень, які може застосувати суд у разі задоволення адміністративного позову (п. 1–4 ч. 2 ст. 245 КАС України):

- визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним і нечинним індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматись від вчинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії[48].

Особливість діяльності суду за наслідками розгляду справи про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, полягає у тому, що суд має зобов'язати орган, який видав оскаржуваний акт, опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, у якому такий акт був офіційно оприлюднений. Це положення закріплено у ст. 265 КАС України.

При рішенні у справі щодо визнання протиправними дій суб'єкта владних повноважень у більшості випадків на адміністративний суд також покладаються повноваження щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень утриматись від вчинення певних дій, і навпаки, у справах про визнання протиправної бездіяльності суд уповноважений зобов'язати відповідача вчинити певні дії.

Так, у ч. 3 та 4 ст. 245 КАС України зазначено, що у випадках скасування нормативно-правового чи індивідуального акта з метою захисту прав, свобод та інтересів позивача суд вправі вчиняти необхідні дії для їх відновлення. У справах щодо визнання бездіяльності протиправною суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, однак це повноваження викладене із застереженням, що таке прийняття рішення не має передбачати місце адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень. У протилежному випадку дії суду мають бути спрямовані на покладення на суб'єкта владних повноважень обов'язку вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням правової оцінки судового рішення.

---

[48] Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35 / 35-36, 37. С. 1358.

Європейський суд з прав людини в рішеннях у справах "Клас та інші проти Німеччини" зазначив, що "немає сумніву в тому, що Суд не має підміняти думку національних органів будь-якою своєю думкою з приводу того, які рішення були б найкращими у цій сфері"[49].

Проте ЄСПЛ також неодноразово підкреслював обов'язковість законодавчого встановлення меж адміністративної дискреції. Крім того, Суд активно залучався до оцінки того, чи призвело використання дискреційних повноважень до свавільного обмеження прав або свобод людини.

У своїй практиці ЄСПЛ найчастіше розглядає втручання державних органів у права людини крізь призму спеціальних критеріїв:

- чи було передбачене таке втручання законом;
- чи переслідувало воно легітимну мету;
- чи було необхідним у демократичному суспільстві.

Розглядаючи подібні справи, ЄСПЛ виходить за межі формальної законності. ЄСПЛ вимагає, щоб закон був якісним – чітким і передбачуваним. Запропоновані ЄСПЛ критерії є цілком прийнятним інструментом для оцінювання використання дискреційних повноважень у випадках, коли таке використання призводить до обмеження прав і свобод людини.

Що стосується фундаментальних прав, то надання виконавчій владі необмежених дискреційних повноважень суперечило б самій сутності принципу верховенства права. Відповідно до цього принципу, законодавство має: чітко визначати межі дискреційних повноважень, установлювати прозорі процедурні гарантії їх реалізації[50].

Приклад. Верховний суд наголосив, що адміністративний суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність до закріплених у ч. 2 ст. 2 КАС України критеріїв, не втручається у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями. Завдання адміністративного судочинства полягає не в забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше було б порушено принцип розподілу влади[51].

Велика Палата Верховного Суду визнає необхідним здійснювати судовий контроль за реалізацією дискреційних повноважень, але такий контроль є обмеженим. Крім того, визначає критерії реалізації адміністративним органом дискреції залежно від обставин справи за допомогою різних питань:

- чи переслідував орган легітимну мету та чи діяв прозоро й у якомога послідовніший спосіб;
- чи дотримано процедурні гарантії;

---

[49] Рішення ЄСПЛ у справі "Класс та інші проти Німеччини". URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093?find=1&text=суд+не+повинен+підміняти#w4_1

[50] Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією. Звіт. Лютий 2021 р. URL : https://surl.lu/wquxei

[51] Постанова Верховного Суду України № 1840/2970/18. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134

• чи належно вмотивоване рішення;

• чи не є рішення (висновки) адміністративного органу свавільними (довільними), нераціональними. не підтвердженими доказами або ж помилковими щодо фактів, необ'єктивними або явно несправедливими[52].

Отже, судовий контроль за діяльністю органів публічної влади реалізується через повноваження адміністративного суду, який у результаті розгляду публічно-правового спору може: відхилити позовні вимоги; скасувати адміністративний акт; внести зміни до оспорюваного акта; скасувати акт із зобов'язанням відповідача повторно розглянути звернення позивача; постановити про зобов'язання вчинити певні дії.

Суттєвим аспектом судової діяльності є: усебічне оцінювання законності й обґрунтованості адміністративного розсуду; чітке визначення меж власних повноважень при здійсненні контролю за діями органів влади[53].

Основне ж завдання суду – забезпечення дотримання суб'єктами публічної адміністрації положень Конституції України та законів України задля захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Запитання для самоконтролю

1. Нормативно-правова основа дискреційних повноважень.
2. Поняття дискреційних повноважень.
3. Поняття адміністративного розсуду.
4. Випадки застосування адміністративного розсуду.
5. Позиція Верховного Суду щодо природи дискреції.
6. Поняття та види розсуду.
7. Приклади видів (проявів) адміністративного розсуду.
8. Межі застосування адміністративного розсуду.
9. Розмежуйте процесуальний розсуд адміністративного суду від адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації.
10. Повноваження суду в разі задоволення адміністративного позову.
11. Які статті КАС України визначають повноваження суду під час прийняття рішення у справі.
12. Критерії, які використовує ЄСПЛ під час розгляду справ про дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації.
13. Критерії, які використовують адміністративні суди при розгляді справ про дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації згідно з постановами Великої Палати Верховного Суду.

---

[52] Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією.

[53] Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ. 2018. 272 с.

Рекомендована література

1. Recommendation R (80) 2 of the Cabinet of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 / переклад укр. В. Тимощука. URL : https://search.coe.int/cm Pages result_details. aspx?ObjectId=09000016804f22ae

2. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Факт. 2003. С. 126.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина В. Б. Авер'янов та ін. 2004. 584 с.

4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька. О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 238.

5. Аллахвердова І. О. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної влади: теоретико-правовий аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 200–205.

6. О. І. Скопенко. Т. В. Цимбалюк. Сучасний словник іншомовних слів. 2006. 789 с.

7. Панфілов О. Є., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Т. 2. № 1 (26). С. 114–118.

8. Постанова ВСУ від 15.12.2021 р. № 1840/2970/18. URL : https: reyestr.court. gov.ua/ Review 101923134

Глава 17
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

17.1. Поняття, сутність та класифікація (види) адміністративно-правових режимів

Сучасні глобальні виклики розвитку цивілізації та постійні зміни в усіх сферах суспільного життя об'єктивно зумовлюють виникнення різного роду й різного рівня суспільних конфліктів і кризових ситуацій соціального, природного та техногенного характеру. Такі кризові ситуації загрожують дестабілізацією і руйнуванням системи державного й суспільного устрою, життю і здоров'ю людей, знищенням значних матеріальних і духовних цінностей, унеможливлюють діяльність суспільства й органів публічного адміністрування (публічного управління) у звичайному режимі. Усе це вимагає проведення неординарних заходів реагування та впливу на надзвичайну, кризову ситуацію, у тому числі правових, запровадження спеціальних адміністративно-правових режимів, які передбачені нормами адміністративного права.

Поняття "режим" походить від французького "régime" – "порядок, упорядкувати" та латинського "regimem" – "держава, уряд". У тлумачних словниках термін "режим" розглядається у таких основних значеннях: 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[54].

Правовий режим як юридична категорія означає, що певна сфера суспільної діяльності й пов'язані з нею суспільні відносини регулюються правовими нормами спеціального соціального призначення, що закріплені у спеціальних нормативно-правових актах. Для регулювання таких суспільних відносин у нормах спеціального законодавства закріплюється система юридичних засобів владного впливу (стимулювання, ліцензування, контролю, спеціального адміністрування, обмежень, примусу тощо). При цьому правовий режим слід розглядати в сенсі специфічних суспільних відносин двох рівнів: 1) суспільні відносини між різними суб'єктами (приватні й публічні особи) у зв'язку з певними конкретними об'єктами (режими природних об'єктів, публічного майна, державної служби, державної таємниці; прикордонний, митний режими та режими інших видів); 2) суспільні відносини між різними суб'єктами у зв'язку із суспільними, правовими явищами, які включають різні групи суспільних відносин (соціальні та воєнні конфлікти, військова агресія, стихійні лиха, пандемії тощо).

---

[54] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 277.

У свою чергу, термін "адміністративно-правовий режим" указує на сукупність адміністративно-правових засобів впливу, які використовуються для врегулювання конкретної сфери публічних відносин. Адміністративно-правовий режим є результатом системного впливу комплексу різнорідних засобів адміністративно-правового регулювання на суспільну реальність, суспільні відносини (об'єкт впливу), які обмежені простором, часом, сферою тощо. У результаті такого адміністративно-правового впливу на суспільні відносини: виникає і стабілізується особливий порядок адміністративно-правового забезпечення суспільних відносин; з'являються спеціальні методи й форми впливу, спеціальні статуси суб'єктів правовідносин, гарантії верховенства права і законності, функціонування публічної влади (публічного адміністрування).

Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового впливу, мають відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків[55]. Ці відносини, а отже, і адміністративно-правовий режим, зазвичай, одержують своє правове закріплення у спеціальному законі, що визначає структуру відповідного правового режиму, до якої належать: мета запровадження режиму; порядок уведення, припинення й межі режиму; суб'єкти забезпечення режиму, включаючи тимчасові органи публічного управління, їхні додаткові повноваження; спеціальні заходи правового режиму; обмеження права громадян; гарантії забезпечення законності та правопорядку.

Адміністративно-правовим режимам притаманні характерні ознаки, які дають змогу відмежувати їх від інших видів правових режимів:

- установлення та регулювання нормами адміністративного права;
- визначена спеціальними нормами адміністративного права поведінка суб'єктів правовідносин (фізичних, юридичних осіб, органів публічного адміністрування та їхніх посадових осіб);
- вимушена докладна регламентація діяльності органів публічної влади, громадських об'єднань та громадян;
- тимчасове (на період адміністративно-правового режиму) уведення деяких додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм певних приписів;
- тимчасове (на період адміністративно-правового режиму) обмеження прав і свобод людини в межах, визначених Конституцією України;
- установлення особливого, додаткового контролю за належним додержанням правопорядку у сфері дії адміністративно-правового режиму.

Отже, можна стверджувати, що адміністративно-правові режими як спеціальні правові режими: застосовуються у сфері публічного управління; визна-

[55] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 279.

чаються та регулюються нормами адміністративного права; трансформують публічні управлінські правовідносини, що перебувають у сфері їх впливу й надають їм певної спрямованості; змінюють адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин; діють за настання певних специфічних ситуацій (ординарних і надзвичайних).

Адміністративно-правові режими можна класифікувати за такими критеріями:

- юридичною силою акта, що закріплює адміністративно-правовий режим (закріплені законами України або підзаконними нормативно-правовими актами);
- об'єктом режиму, що визначатиме відповідні групи суспільних відносин (режими видів діяльності, режими окремих об'єктів і документів, режими територій);
- просторовими межами дії режиму (діє на всій території держави або її окремої частини);
- часовими межами дії режиму (постійні або тимчасові);
- масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові й обмежувальні);
- глибиною змін у правовому статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні)[56].

Метою запровадження адміністративно-правового режиму є досягнення цілей публічного управління, реалізація функцій держави щодо забезпечення публічного інтересу, прав і свобод людини.

Приклад. Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану" визначено, що метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства (ст. 2)[57].

Надзвичайні адміністративно-правові режими, що вводяться у разі виникнення надзвичайних, кризових ситуацій різного рівня та характеру, надають органам публічної влади право на застосування надзвичайних заходів із метою нормалізації суспільних відносин, відновлення законності та правопорядку, забезпечення публічного інтересу, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

У загальному розумінні як юридична категорія надзвичайний адміністративно-правовий режим, закріплений спеціальними нормами адміністративного права, становить систему взаємоузгоджених правових норм, які визначають структуру елементів і є його характерними ознаками: фактичні підстави

---

[56] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. С. 134–137.

[57] Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

запровадження (фактор суспільної небезпеки, кількісні та якісні показники його впливу на суспільні відносин); система органів публічної влади уповноважених вводити режим; процедури введення, продовження дії, зміни та скасування режиму; часові й територіальні межі правового режиму; тимчасові зміни та розмежування повноважень органів публічної влади, які забезпечують запровадження заходів правового режиму; можливість створення тимчасових державних органів для запровадження заходів правового режиму; вичерпний перелік обмежень прав громадян, юридичних осіб і покладання на них додаткових обов'язків; детальна регламентація діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій; вичерпний перелік надзвичайних заходів, що застосовуються в умовах надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Отже, надзвичайні адміністративно-правові режими відіграють основну роль у відверненні загроз та усуненні наслідків техногенного, природного або соціального характеру, які загрожують національній безпеці, публічним інтересам, правам і свободам громадян України. Досягнення мети запровадження надзвичайних правових режимів здійснюється завдяки використанню особливих адміністративно-правових інструментів.

На сьогодні серед визначених національним законодавством надзвичайних адміністративно-правових режимів слід виділити правовий режим надзвичайного стану та правовий режим воєнного стану.

17.2. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану

Для усунення загрози й найшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, нормалізації обстановки та відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства може запроваджуватися адміністративно-правовий режим надзвичайного стану.

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного

ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень[58].

Метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Порядок введення надзвичайного стану. Надзвичайний стан вводять лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладу, усунення якої іншими способами неможливе. У Законі України "Про правовий режим надзвичайного стану" виділено дві підстави для введення такого стану: 1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; 2) протиправні дії людей: здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права та свободи; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав; необхідність відновлення конституційного правопорядку та діяльності органів державної влади[59].

Право на введення режиму надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях належить виключно Президенту України і реалізується ним шляхом видання указу. Правовий режим надзвичайного стану у випадку виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру вводиться за пропозицією Кабінету Міністрів України. В інших випадках правовий режим надзвичайного стану вводиться за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України. Указ Президента України про введення правового режиму надзвичайного стану підлягає затвердженню Верховною Радою України в невідкладному порядку протягом двох днів з моменту звернення. Указ Президента України про введення надзвичайного

---

[58] Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[59] Там само.

стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

В указі Президента України про введення надзвичайного стану зазначено: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; 2) межі території, на якій вводять надзвичайний стан; 3) час, з якого вводять надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) перелік і межі конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручають здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їхніх додаткових повноважень.

Надзвичайний стан на всій території Україні може бути введено на строк не більше як 30 діб і не більше як 60 діб в окремих її місцевостях. За необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб. Такий указ Президента України набуває чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований указом Президента України раніше строку, на який його вводили, у разі усунення обставин, що зумовили його введення.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада АРК, Рада Міністрів АРК, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники, підприємства, установи й організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, забезпечують виконання заходів, запроваджених у зв'язку із введенням надзвичайного стану.

У період надзвичайного стану не можуть бути припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування.

До військового командування, якому в межах, визначених законодавством, надається право здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, належать: Головний орган військового управління Національної гвардії України, Служба безпеки України та військова служба правопорядку у Збройних силах України.

Координацію діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, військового командування, органів місцевого самоврядування підприємств, установ і організацій здійснює Рада національної безпеки і оборони України, а в частині повноважень, що їй не належать, – Кабінет Міністрів України. На місцях можуть створювати оперативні штаби з представників Служби безпеки

України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують організацію виконання завдань у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних силах України та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи: 1) установлення особливого режиму в'їзду й виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де введено надзвичайний стан; 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 3) посилення охорони громадського порядку й об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборону на проведення яких установлює суд; 5) заборона страйків; 6) примусове відчуження або вилучення майна в юридичних і фізичних осіб[60].

У разі введення надзвичайного стану у зв'язку з виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, крім вищезазначених заходів, додатково можуть здійснюватися такі: 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей із місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; 2) установлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань і військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань; 4) установлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів; 5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; 6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки й ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією зазнаних втрат; 7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції та інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт; 8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, у разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, і покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

---

[60] Про правовий режим надзвичайного стану.

Якщо введення надзвичайного стану викликано масовими порушеннями громадського порядку, то, крім загальних заходів, додатково можуть здійснюватися ще й такі, як-от: запровадження комендантської години (заборона перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи в установлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі, тощо[61].

Забезпечення громадського порядку, охорону життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану здійснюють силами й засобами органів Національної поліції, Національної гвардії, Служби безпеки України та Військової служби правопорядку у Збройних силах України відповідно до їхніх повноважень.

Під час дії правового режиму надзвичайного стану можуть обмежуватися права і свободи громадян, права і законні інтереси юридичних осіб відповідно до Конституції та законів України, а строк їх застосування не може перевищувати строку, на який вводиться надзвичайний стан. В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у ч. 2 ст. 64 Конституції України[62]. Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом.

17.3. Адміністративно-правовий режим воєнного стану

Базові елементи в механізмі державного регулювання режиму воєнного стану мають визначатися порядком. Поняття "порядок" передбачає відповідний стан суспільних відносин, коли все виконується за певними правилами, вимогами щодо організації та забезпечення дотримання необхідного порядку[63].

Очевидно, що найбільш значущими є зміни пріоритетів держави щодо своєї діяльності в період воєнного стану, формулювання інтересів сучасного розвитку суспільних відносин, які характеризуються глобалізаційними вимірами, інтеграційними намірами й усім спектром проблем, що виникають у зв'язку із цим.

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки для державної незалежності України, її територіальної цілісності й перед-

---

[61] Про правовий режим надзвичайного стану.

[62] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[63] Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : ВД "Школа", 2009. 910 с. С. 705.

бачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки для державної незалежності України, її територіальної цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку цих обмежень[64].

Правову основу введення воєнного стану становлять Конституція України, Закон України "Про правовий режим воєнного стану", указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України.

Заходи правового режиму воєнного стану здійснюють: військове командування; органи виконавчої влади; військові адміністрації; Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування відповідно до наданого права щодо запровадження режиму воєнного стану.

Порядок введення воєнного стану

1. Рада національної безпеки та оборони України готує і надає пропозиції на розгляд Президенту України щодо введення воєнного стану в Україні або окремих місцевостях.

2. Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях.

3. Президент України негайно звертається до Верховної Ради України щодо затвердження такого указу. Одночасно з указом він подає до Верховної Ради України відповідний проєкт закону щодо затвердження цього указу про введення воєнного стану.

4. Указ Президента про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

Військове командування, у межах повноважень, визначених Законом України "Про правовий режим воєнного стану" та указом Президента України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, затверджених Верховною Радою України, видає обов'язкові до виконання накази з питань забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Приклад. Для забезпечення виконання заходів правового режиму воєнного стану військове командування може видавати накази, обов'язкові для всіх суб'єктів на відповідній території, зокрема щодо запровадження комендантської години, порядку руху транспорту та його огляду, порядку створення і функціонування комендатури та блокпостів, заходів для підтримання правопорядку, порядку проведення евакуації населення, інших заходів щодо захисту прав громадян.

---

[64] Про правовий режим воєнного стану.

Порядок припинення або скасування воєнного стану

1. Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено.

2. До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, і за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності Президент України може видати указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

Заходи правового режиму воєнного стану. Водночас в Україні або окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану: установлювати посилену охорону важливих об'єктів національної економіки та вводити особливий режим їхньої роботи; запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами; використовувати потужності й трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці; примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств для потреб держави в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка; запроваджувати комендантську годину, а також установлювати спеціальний режим світломаскування, особливий режим в'їзду та виїзду; обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; перевіряти документи в осіб, а за потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, установлених Конституцією України; забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; порушувати в порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; установлювати заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; регулювати роботу підприємств телекомунікації, поліграфічних підприємств, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використовувати їх для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого й колективного користування та передання інформації через комп'ютерні мережі; забороняти торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними й отруйними речо-

винами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; установлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини; вилучати в підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини й матеріали, сильнодіючі хімічні й отруйні речовини; забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу; установлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність; установлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту; проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення; запроваджувати за необхідності нормоване забезпечення населення основними продовольчими й непродовольчими товарами, лікарськими засобами й виробами медичного призначення; усувати з посад керівників підприємств, установ і організацій за неналежне виконання обов'язків і призначати виконувачів обов'язків керівників; інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України; здійснювати обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості (ст. 8)[65].

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації.

Отже, законодавство України визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантій прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та сутність адміністративно-правового режиму.
2. Класифікація (види) адміністративно-правових режимів.
3. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану.
4. Підстави й порядок уведення надзвичайного стану.
5. Заходи правового режиму надзвичайного стану.
6. Адміністративно-правовий режим воєнного стану.
7. Підстави й порядок введення воєнного стану.

[65] Про правовий режим воєнного стану.

8. Заходи правового режиму воєнного стану.

9. Порядок припинення або скасування воєнного стану.

10. Повноваження військового командування в умовах правового режиму воєнного стану.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 279.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. С. 134–137.

3. Сучасний тлумачний словник української мови: 100000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : ВД "Школа". 2009. 910 с. С. 705.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

7. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text

8. Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text

9. Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1455. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text

Глава 18
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

18.1. Поняття та значення електронного урядування

Електронне урядування як явище спочатку нове, а нині незамінне, уже давно стало одним з основоположних складників функціонування сучасної держави. Крім того, без повноцінного впровадження електронного урядування жодну країну світу не можна назвати справді демократичною та правовою. А після запровадження воєнного стану в Україні в лютому 2022 р. стало зрозуміло, що цифрові технології – подекуди єдина можливість оперативної та ефективної взаємодії між державою і громадянами.

Назва "електронне урядування" походить від загального поняття "урядування" – це процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в ході прийняття рішень. Урядування можна розглядати як практику економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни й групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки й балансують між розбіжностями – так зазначено в робочих документах ЄС та ООН[66].

Отже, **електронне урядування** – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави й бізнесу[67].

Електронне урядування також визначається як застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі ІКТ) для надання державних послуг, обміну інформаційними комунікаційними транзакціями, інтеграції різних автономних систем і послуг між урядом і громадянами (G2C), урядом і бізнесом (G2B), від уряду до уряду (G2G), а також процеси бек-офісів і взаємодії в межах усієї урядової структури[68].

---

[66] Electronic Governance//Recommendation Rec (2004)15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europeon 15 December 2004 and explanatory memorandum. URL : http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ ggis/e-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf

[67] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text

[68] E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. URL : https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf

Метою запровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини і громадянина, громадських організацій і бізнесу[69].

В Україні першоджерелами електронної взаємодії стали закони "Про інформацію"[70], "Про Національну програму інформатизації"[71], "Про електронні документи та електронний документообіг"[72] і "Про електронний цифровий підпис"[73], а також Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр."[74], розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання реалізації пілотного проєкту впровадження технологій електронного урядування"[75], Закон України "Про доступ до публічної інформації"[76], який установив важливий обов'язок розпорядника інформації оприлюднювати інформацію про нормативно-правові засади його діяльності, нормативно-правові акти, прийняті таким розпорядником, проєкти його рішень, перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми та зразки документів, правила їх оформлення.

Одним із найважливіших актів законодавства на сьогодні у цій сфері є Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 2017 р., де **метою урядування** визначено розвиток інформаційного суспільства, яке схарактеризовано як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, у якому кожен громадянин має можливість створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого й суспільного розвитку та підвищення якості життя.

Поряд із поняттям "електронне урядування" повсякчас зустрічаються інші терміни, які у своїй сукупності становлять **цифрову термінологію**, яка в останні роки набула надзвичайної популярності. Поширення набули такі тер-

---

[69] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р#Text

[70] Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650 в ред.

[71] Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27–28. Ст. 181.

[72] Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

[73] Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV (втратив чинність).

[74] Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр. : Закон України від 9 січня 2007 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. С. 102.

[75] Питання реалізації пілотного проєкту впровадження технологій електронного урядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 360. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 18. Ст. 806.

[76] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 18 лютого 2011 р. *Офіц. вісник України*. № 10. Ст. 446.

міни, як "діджиталізація", "діджитизація", "цифровізація", "цифрова держава", "цифрова трансформація" тощо. А слово "діджиталізація" навіть було обране словом 2019 р.[77], що засвідчило надзвичайну популярність і актуальність такої термінології. Однак ці терміни не є тотожними.

Отже, звернемося до двох найбільш схожих термінів: "діджитизація" та "діджиталізація". Задля уникнення подальшої підміни понять хочемо зауважити, що "діджитизація" – те саме, що й "оцифровування" в перекладі, а "діджиталізація" – це "цифровізація"[78]. Проте часто як у науці, так і в законодавстві України можна зустріти вживання термінів "діджиталізація" та "цифровізація" як синонімів.

Приклад. В указі Президента України "Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни" у п. 7 зазначено: "Для належної роботи Ради та підготовки фахових пропозицій, які випливають із її завдань, при Раді утворюються робочі групи, зокрема з питань: **...діджиталізації**; прав людини тощо"[79], а в розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації" указано: "Мінцифри відповідно до його повноважень у рамках реалізації цієї Стратегії надає методологічну, технологічну, технічну та консультативну допомогу з питань **цифровізації** та взаємодії із загальною IT-стратегією держави та разом з Мінфіном здійснює зовнішній моніторинг виконання цієї Стратегії"[80].

У деяких випадках нормативний акт уживає обидва терміни одразу для розуміння їхньої синонімічності. Зокрема, у розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 рр." зазначено: "Ця Стратегія відповідає положенням щодо розбудови інклюзивного, інноваційного та взаємопов'язаного Європейського простору вищої освіти ... і передбачає подолання викликів, зокрема шляхом **цифровізації (діджиталізації)** вищої освіти, розвитку віртуальної мобільності, студентоцентрованого навчання та викладання"[81].

---

[77] "Діджиталізація" – слово 2019 р. в Україні за версією онлайн-словника "Мислово". URL : https://itc.ua/news/didzhitalizatsiya-slovo-2019-roku-v-ukrayini-za-versiyeyu-onlajn-slovnika-mislovo/

[78] Міховська М. Діджитизація, діджиталізація, цифрова трансформація: зміст та особливості. *Грааль науки*. 2021. № 1. С. 128–130. URL : https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/grail-of-science/article/view/9104

[79] Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022?find=1&text=діджиталізац#w1_1

[80] Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-p?find=1&text=цифровізац#Text

[81] Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 286-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-p?find=1&text=цифровізац#w1_1

Звертаючись до історії, зазначимо, що термін "оцифровування" ("діджитизація") широко застосовувався у 1990-х рр. та означав "процес від підготовки та перетворення до представлення та архівування" аналогових друкованих документів усіх видів у цифровий, тобто машиночитаний та передаваний формат[82]. Іншими словами, під оцифровуванням ми розуміємо перетворення всіх паперових документів на електронний (цифровий) аналог. Оцифровування є лише першою фазою цифровізації, яка, за своєю суттю, є більш складним процесом. Законодавство визначає цифровізацію як "зростаючу залежність і функціонування суспільства на основі цифрових даних, документів, структур та процесів"[83]. Цифровізацію також можна визначити як процес упровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави[84]. Неологізм, який увійшов в українську мову лише кілька років тому, є транслітерацією англійського "digitalization" і, згідно з визначенням словника, означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов'язанні з використанням цифрових технологій. Цифровізація – це насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами й налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливлює інтегральну взаємодію віртуального й фізичного, тобто створює кіберфізичний простір[85].

Отже, **діджиталізація**, або **цифровізація**, на відміну від діджитизації, скеровує нас не до документів та їхньої форми, а, у першу чергу, до людини, суспільства, держави. Якщо ми говоримо про популярну фразу "держава в телефоні", то це якраз і буде найпростіший варіант визначення діджиталізації. Цифровізація – явище більш складне та передбачає впровадження цифрових технологій у всі сфери управлінської діяльності, але при цьому не замінює паперові носії, а, переважно, дублює їх[86].

Наступним терміном у цьому ланцюжку перетворень можна назвати цифрову трансформацію. **Цифрові трансформації** – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життє-

---

[82] Hazen D., Horrell J., Merrill-Oldham J. Selecting research collections for digitization. Proceedings of the Council on Library and Information Resources. 1998. URL : https://www.clir.org/pubs/reports/hazen/pub74/

[83] Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-р#Text

[84] Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 1. С. 5–10. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3.

[85] Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р.

[86] Міхровська М. Діджитизація, діджиталізація, цифрова трансформація: зміст та особливості. *Грааль науки*. 2021. № 1. С. 128–130. URL : https://ojs.ukrlogos.in.ua/ index.php/grail-of-science/article/view/9104

діяльності та управлінні[87]. Доволі спрощене визначення щодо цифрової трансформації містить законодавство: "Цифрова трансформація – діяльність, що має на меті використання цифрових технологій для вирішення традиційних проблем інноваційними способами"[88]. Однак таке визначення не містить чітких ознак описуваного явища та не вказує конкретну сферу його застосування. Разом із цим, варто зауважити, що таке визначення надане підзаконним актом, у законі ж відповідний термін поки відсутній. Утім, є перспективи його закріплення та визначення в законі. Очевидно, що цифрова трансформація – наступний рівень упровадження цифрових технологій у процес публічного управління.

Отже, усі три терміни (діджитизація, діджиталізація та цифрова трансформація) у сфері публічно-правових відносин означають процеси, що відбуваються всередині системи публічного управління, які, за допомогою цифрових технологій, спричиняють суттєві зміни. Різниця між ними полягає саме в тому, зміни якого характеру відбуваються. Якщо для оцифровування це лише перехід від паперового документообігу до безпаперового, для цифровізації – автоматизація більшості процесів у сфері публічного управління для зручнішого та швидшого спілкування між державою і громадянином, то у випадку цифрової трансформації – це перехід до нового рівня взаєморозуміння між державою і громадянином, де на перший план починають виходити не кількісні показники, а якісні, і де пріоритетом є не лише швидкість і доступність їхнього двостороннього спілкування, а саме дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина[89]. Без сумніву, цифрова трансформація є вступом до цифрового урядування, яке дуже швидко поширюється світом і було визнано одним з основних пріоритетів для всіх країн, що розвиваються, за версією ООН[90]. **Цифрове урядування** – це такий спосіб організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основною метою якого є задоволення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою[91].

---

[87] Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 1. С. 5–10. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3

[88] Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку : Наказ Державного агентства з питань електронного урядування України від 9 квітня 2019 р. № 24. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024883-19#Text

[89] Міхровська М. Діджитизація, діджиталізація, цифрова трансформація: зміст та особливості. *Грааль науки*. 2021. № 1. С. 128–130. URL : https://ojs.ukrlogos.in.ua/in-dex.php/grail-of-science/article/view/9104

[90] United Nations E-government survey 2020. URL : https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents un 2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

[91] Міхровська М. С. Цифрове урядування як новий рівень взаємодії держави та суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 7 2020. С. 272–275. URL : http://www.lsej.org.ua/7_2020/72.pdf

18.2. Співвідношення понять "електронне урядування", "електронна держава", "електронний парламент", "електронна демократія", "електронний уряд", "електронний суд"

Важливим є відмежування терміна "електронне урядування" від інших, споріднених понять, таких як "електронна держава", "електронна демократія", "електронний уряд", "електронний парламент".

Електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни й організації залучаються до державотворення і державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність і залучення громадян на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, підзвітність демократичних інститутів, зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян: сприяти публічним дискусіям і привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень[92].

Поняття "електронна демократія" широко застосовується в англо-американській моделі електронного урядування, де займає чільне місце серед усіх процесів, пов'язаних із цифровізацією. В українському ж законодавстві цей термін є відносною новелою. Разом із терміном "електронний уряд" він уперше був використаний у Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Електронний уряд, у свою чергу, – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами та суб'єктами господарювання. Він є головним складником електронного урядування[93]. Електронний уряд у звіті Організації Об'єднаних Націй 2022 р. визначається як "використання та застосування інформаційних технологій у державному управлінні для оптимізації та інтеграції робочих процесів і процесів ефективного управління даними та інформацією, поліпшення надання державних послуг, а також розширення каналів зв'язку для взаємодії та розширення можливостей людей"[94].

Електронний парламент ставить технології, знання та стандарти в основу своїх бізнес-процесів і втілює цінності співпраці, інклюзивності, участі та відкритості для людей[95]. Електронний парламент – це використання інформаційно-

---

[92] Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р.

[93] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України 8 листопада 2017 р. № 649-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text

[94] E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. URL : https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf

[95] World e-Parliament report 2020. URL : https://www.ipu.org/resources/publica-tions/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020

комунікаційних технологій (ІКТ) представницькими зборами, їхніми членами й політичним та адміністративним персоналом для виконання своїх завдань з активним залученням електорату / громадян[96]. На відміну від попередніх двох термінів, визначення поняття "електронний парламент" наразі відсутнє в законодавстві України. Утім, у Регламенті Верховної Ради України[97] зазначено, що електронна форма документообігу є основною, а всі документи, передбачені Регламентом, створюються в електронній формі[98], що, по суті, і є уособленням електронного парламенту. До сучасних світових тенденцій розвитку електронного парламенту належать: його раціональне управління, надійна, але гнучка інфраструктура, система для управління всіма парламентськими документами, бібліотека й дослідні послуги, які підтримуються ІКТ, вебсайт, що пропонує у значному обсязі своєчасну й повну інформацію з декількома каналами для доступу до нього, різні методи для взаємодії з громадянами за допомогою традиційних засобів зв'язку, а також нові, більш інтерактивні медіа[99].

Електронний суд в Україні функціонує під назвою Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (ст. 18 КАС[100], ст. 6 ГПК[101], ст. 14 ЦПК[102]). Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система (далі ЄСІТС) відповідно до закону забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, судом та учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу й участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимі відеоконференції[103]. Принципово важливим є те, що в межах ЄСІТС суд приймає електронні докази у справах. Електронні докази визначаються як 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 (ст. 99 КАС).

---

[96] E-Democracy Handbook. European Committee on Democracy and Governance. 2020. URL : https://rm.coe.int/11th-cddg-session-10-11-september-2020-e-democracy-handbook/16809f5a72

[97] Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14–15, 16–17. Ст. 133. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1861-17#Text

[98] Там само.

[99] Чукут С. А. Впровадження електронного парламенту в Україні в контексті сучасних світових тенденцій. URL : https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Vprovadzhennya-elektronnogo-parlamentu.pdf

[100] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

[101] Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

[102] Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–42. Ст. 492.

[103] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.

На сьогодні законодавством визначено існування трьох складників (підсистем) ЄСІТС: електронний кабінет, електронний суд, підсистема відеоконференцзв'язку[104].

Отже, поняття "електронний суд" в Україні може трактуватися як у широкому, так і вузькому значеннях. У широкому значенні електронний суд – система ЄСІТС та інші елементи електронної взаємодії, що забезпечують функціонування судової системи в державі. У вузькому ж значенні, відповідно до законодавства, це один із трьох складників системи ЄСІТС. Нині наявність електронного суду дуже сприяє здійсненню судочинства на всій території України. Однак, як і в будь-яких новелах законодавства, трапляються випадки, коли застосування цієї системи ускладнює, а не спрощує вирішення справи судом (приклад – постанова КАС ВС від 7 липня 2022 р. у справі № 120/4298/21-а)[105].

Обставини справи: апеляційний суд залишив апеляційну скаргу позивача без руху, направивши відповідну ухвалу на електронну пошту позивача. У зв'язку з тим, що недоліки апеляційної скарги не було усунуто, вона була повернута апелянту. Позивач із таким рішенням не погодився і звернувся із касаційною скаргою.

Позиція Верховного Суду: посилаючись на п. 15 ч. 1 Перехідних положень КАС України, суд зазначив, що до початку функціонування ЄСІТС розгляд справи і вручення судових рішень здійснюється у паперовому вигляді.

У розумінні цих положень офіційною електронною адресою є адреса електронної пошти, указана користувачем в електронному кабінеті ЄСІТС, або адреса електронної пошти, указана в одному з державних реєстрів. З огляду на це суд вважає обґрунтованими доводи скаржника про відсутність у нього офіційної електронної адреси (п. 41 постанови).

Докази наявності в апелянта офіційної електронної адреси у матеріалах справи були відсутні. Отже, суд постановив касаційну скаргу задовольнити.

Електронна держава є симбіозом наведених вище понять, таких, як "електронна демократія", "електронний парламент", "електронний уряд", "електронний суд". Це спосіб здійснення функцій держави за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, який передбачає, перш за все, перехід від паперового документообігу до електронного на всіх рівнях влади, так само як і двосторонній зв'язок із громадянами за допомогою інтернет-мережі.

18.3. Електронна публічна адміністрація

Електронна публічна адміністрація – доволі ємне й водночас складне явище, яке поєднує в собі відносно новий для України термін "публічна адміністрація" з надзвичайно актуальним і поширеним терміном "електронне урядування".

---

[104] Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Рішення Вищої Ради правосуддя від 17 серпня 2021 р. № 1845/0/15-21. URL : https: zakon.rada.gov.ua/ rada show v1845910-21=Text

[105] Справа № 120/4298/21-а від 07 липня 2022 р. URL : https://reyestr.court.gov.ua Review 105138995

На відміну від права Європейського Союзу, для якого вихідне поняття "публічна адміністрація" є поширеним і часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці цей термін є відносно новим. Уперше в науковий обіг його було введено у 2001 р.[106]. Головна ідея його впровадження полягає у тому, що до цього часу адміністративне право України й теорія управління оперували двома такими поняттями, як "державне управління" та "місцеве самоврядування". Проте світова практика включає ці два поняття в одну систему, визначаючи її як "public administration" ("публічна адміністрація"), тому, упроваджуючи реформу адміністративного права, необхідно враховувати світовий досвід загалом і європейський зокрема, а також особливості національної правової системи. Вітчизняні фахівці з адміністративного права, такі як В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко та В. П. Тимощук, аналізуючи термін "публічна адміністрація", визначили його як сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції[107].

Однак необхідно підкреслити, що поняття "публічна адміністрація" є не просто поєднанням понять "державне управління" та "місцеве самоврядування", воно наділене якісно іншим змістом. Слово "адміністрація" походить від латинського "ministrare" – "служити"[108]. І саме це дає нам уявлення про основу зазначеного явища – служити суспільству шляхом утвердження та захисту прав людини і громадянина. Ця нова для України концепція публічної адміністрації кардинально відрізняється від звичної радянської концепції державного управління, в основі якого лежала виконавчо-розпорядча діяльність, що вже давно віджила себе, а от "публічна адміністрація" ще доволі часто викликає дискусії серед фахівців стосовно її змістового наповнення і необхідності впровадження в Україні.

Отже, термін "публічна адміністрація" є симбіозом змісту термінів "державне управління" та "місцеве самоврядування" і сукупністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям і будь-яким іншим суб'єктам, що здійснюють функції публічного управління, які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина[109].

---

[106] Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. 2001. Вип. 1. С. 202–212.

[107] Коліушко І., Тимощук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи. URL : www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliushko_timoshuk.doc

[108] Коліушко І. Пріоритети розвитку українського адміністративного права. *Адміністративне право в контексті європейського вибору України* : зб. наук. праць. Київ : Міленіум, 2004. С. 10–13.

[109] Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.* 2011. № 88. С. 90–93.

Проте зараз говорити просто про публічну адміністрацію недостатньо. На сьогодні майже все, що відбувається прогресивно та своєчасно в межах сучасної розвинутої держави, містить прикметник "цифровий" або "електронний". Отже, необхідно звернути увагу саме на електронну публічну адміністрацію.

Електронна публічна адміністрація нерозривно пов'язана з електронним урядуванням. Власне, вона є втіленням концепції електронного урядування. Електронне урядування мало значний вплив на публічну адміністрацію, змінивши середовище, у якому функціонує публічна служба, додавши нові концепції та методи до її діяльності й змінивши відносини між усталеними елементами публічної адміністрації[110]. **Електронна публічна адміністрація** – концепція, що спрямована на реалізацію і захист прав та інтересів громадян, яка використовує інформаційно-комунікаційні технології для підвищення прозорості, відповідальності й ефективності діяльності держави.

Ураховуючи вищезазначене, *ми визначаємо електронну публічну адміністрацію як сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність якої спрямована на виконання законів і реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям і будь-яким іншим суб'єктам, що здійснюють функції публічного управління з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій*[111].

Без сумніву, упровадження концепції електронної публічної адміністрації є черговим кроком на шляху до становлення України як повноцінного учасника європейської спільноти.

18.4. Електронне урядування в окремих сферах публічного адміністрування

Вплив цифрових технологій на публічне адміністрування відчутний у різних сферах життя, як-от освіта, медицина, оборона, соціальний захист, екологія, будівництво, юстиція.

Сфера *освіти* активно переймає інструменти електронного урядування, особливо в частині управління освітніми процесами й надання послуг для учнів і студентів. Уже понад десятиліття функціонує Єдина державна електронна база з питань освіти (ЄДЕБО) – централізована система, що містить дані про суб'єктів освітньої діяльності, здобувачів освіти, науково-педагогічних і педагогічних працівників, результати зовнішнього незалежного оцінювання,

[110] Brown D. Electronic government and public administration. 2005. URL : https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852305053883

[111] Міхровська М. Електронна публічна адміністрація в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 3(44). С. 57-60. URL : http://pjv.nuoua.od.ua/ v3_2022/13.pdf

видані документи про здобутий ступінь освіти тощо[112]. На основі ЄДЕБО реалізовано електронний вступ до закладів освіти – абітурієнти реєструють електронні кабінети й подають заяви про вступ онлайн, а заклади освіти, у свою чергу, мають можливість через цю базу обробляти заяви та здійснювати зарахування. Крім того, упроваджуються електронні студентські квитки у вигляді цифрового документа в застосунку "Дія" з QR-кодом, і студенти можуть підтвердити свій статус онлайн.

Сектор *безпеки й оборони* традиційно є менш публічним, проте і тут електронне урядування відіграє зростаючу роль. Передусім потрібно згадати про функціонування Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних і резервістів. Відповідно до Закону України "Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів", основними завданнями реєстру є:

- ідентифікація призовників, військовозобов'язаних, резервістів і забезпечення ведення військового обліку громадян України;
- інформаційне забезпечення комплектування Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань особовим складом у мирний час і в особливий період;
- інформаційне забезпечення громадян України, у тому числі осіб, звільнених із військової служби, які мають право на пенсію, і членів сімей загиблих військовослужбовців відомостями щодо виконання ними військового обов'язку[113].

Цей реєстр дає змогу територіальним центрам комплектування оперативно отримувати інформацію про мобілізаційний ресурс.

Упровадження електронного урядування в зазначеній сфері публічного адміністрування знайшло також своє відображення в запровадженні електронних сервісів для військовослужбовців і ветеранів. Наприклад, працює Єдиний державний реєстр ветеранів війни (ЄДРВВ), на базі якого функціонує портал "Е-ветеран". Нормативно-правовою базою функціонування ЄДРВВ є закони України "Про публічні електронні реєстри", "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" та Положення про Єдиний державний реєстр ветеранів війни, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 700. На порталі "Е-ветеран" доступні електронні сервіси, наприклад MARTA (Mental Adaptation and Rehabilitation Tools and Analysis), який є інструментом психологічної адаптації та реабілітації і дає змогу самостійно перевірити психічне здоров'я та отримати рекомендації з його поліпшення.

Сфера *охорони здоров'я* є одним із флагманів упровадження електронного урядування в Україні. Центральним елементом тут є національна елект-

---

[112] Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти : Наказ МОН України від 08.06.2018 № 620. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/z1132-18.

[113] Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів : Закон України від 16.03.2017 № 1951-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/1951-1

ронна система охорони здоров'я, яка є інформаційно-комунікаційною системою, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними й документами в електронному вигляді. Це двокомпонентна комплексна ІТ-система: з одного боку, це центральна база даних Міністерства охорони здоров'я, яка містить низку важливих державних реєстрів, наприклад реєстри пацієнтів, медичних працівників, суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я (медичних закладів); з іншого боку – численні медичні інформаційні системи (МІС), з'єднані з базою, які встановлюються та використовуються безпосередньо в закладах охорони здоров'я, що дає змогу медичним працівникам вносити дані до центральної бази даних, отримувати доступ до інформації та взаємодіяти з іншими сервісами системи.

Система eHealth почала працювати у 2018 р. з реформуванням первинного рівня медичної допомоги та кампанії підписання декларацій: кожен громадянин обирав сімейного лікаря, а медичний заклад, до якого було таке звернення, вносив цю декларацію у центральну базу eHealth через одну із МІС. Найбільш популярною стала МІС Helsi, яка надає зручний вебінтерфейс і мобільний додаток для пацієнтів. Громадяни через сервіс Helsi можуть онлайн записатися на прийом до свого лікаря, отримати електронний рецепт на "Доступні ліки", переглянути свою електронну медичну картку. Лікарі в закладах первинної та спеціалізованої медичної допомоги теж працюють через МІС: ведуть електронні журнали пацієнтів, вносять діагнози, формують електронні направлення до вузьких спеціалістів.

У 2020 р. було запроваджено електронний лікарняний: листок непрацездатності тепер оформляється в цифровому вигляді й передається у реєстр Пенсійного фонду України автоматично, без паперових носіїв.

Елементи електронного урядування впроваджено практично в кожній сфері публічного адміністрування, наприклад:

- у галузі соціального захисту діє Єдина інформаційна система соціальної сфери (ЄІССС) – централізований реєстр усіх отримувачів соціальної допомоги та пільг, що дає змогу автоматизувати призначення субсидій і допомог;
- у сфері екології створено Єдиний реєстр з оцінювання впливу на довкілля;
- у галузі містобудування запущено Єдину державну електронну систему у сфері будівництва: усі документи (дозволи, декларації, сертифікати) тепер доступні через електронний кабінет забудовника, а реєстр будівельної діяльності відкритий для перегляду громадянами, що зробило процес більш прозорим.

Наведені приклади свідчать, що електронне урядування в Україні перестало бути теоретичної концепцією – воно втілене у великій кількості практичних рішень у різних галузях. Кожна сфера має свою специфіку, але загальні підходи – цифровізація процесів, автоматизація послуг, прозорість та орієнтація на споживача – є спільними й відповідають стратегії розвитку електронного урядування в Україні.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття "електронне врядування" і його походження.
2. Мета запровадження електронного врядування.
3. Нормативно-правове регулювання електронного врядування в Україні.
4. Поняття "діджиталізація".
5. Поняття "діджитизація".
6. Співвідношення понять "оцифровування" та "діджитизація".
7. Співвідношення понять "цифровізація" та "діджиталізація".
8. Поняття та значення терміна "цифровізація".
9. Поняття "цифрове урядування".
10. Поняття "електронна демократія".
11. Поняття "електронний уряд".
12. Поняття "електронний парламент".
13. Поняття "електронний суд".
14. Поняття "електронна держава".
15. Поняття та складники Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.
16. Електронне урядування у сфері освіти.
17. Електронне урядування у сфері безпеки й оборони.
18. Електронне урядування у сфері медицини.

Рекомендована література

1. Волох О. Генезис електронного урядування в Україні. *Адміністративне право і процес.* 2017. С. 121–125.
2. Колосок А. М. Електронне урядування – шлях до формування соціально відповідальної держави. *Актуальні проблеми економіки.* 2015. № 6. С. 417–421.
3. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2018. № 1. С. 5–10. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3
4. Міхровська М. С. Цифрове урядування як новий рівень взаємодії держави та суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 7. С. 272–275.
5. Міхровська М. Цифрова термінологія в публічному управлінні: від оцифровування до цифрового урядування. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2021. № 6. С. 142–144.

6. Міхровська М. Електронна публічна адміністрація в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 3 (44). С. 57–60. URL : http://pjv.nuoua.od.ua/v3_2022 13.pdf

7. Савіцька В. В. Правове регулювання електронного урядування як форми реалізації публічного управління в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія "Юриспруденція"*. 2024. № 72. С. 54–58.

8. Савіцька В. В. Запозичення зарубіжного досвіду електронного урядування для України. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2025. № 2. С. 262–264.

Розділ V

СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Глава 19
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

19.1. Поняття і сутність публічної та державної служби: співвідношення понять

Термін "публічна служба" є відносно новим для вітчизняної правової, зокрема адміністративно-правової, науки та законодавства, на відміну від зарубіжного законодавства (Литва, Естонія, Ірландія, Грузія, Люксембург, Мальта тощо).

Слово "служба" характеризує вид діяльності людини, який полягає в інтелектуальній праці, спрямованій на забезпечення "чужих" інтересів з одночасною підзвітністю та підконтрольністю службовця особі (органу), яка (який) його наймає. Служба – це напрям діяльності людства, важливий вид суспільно-корисної праці (поряд із виробництвом матеріальних і нематеріальних цінностей, навчанням, домашнім господарством, громадською діяльністю тощо).

Прикметник "публічна" – складник назви, що зосереджує увагу на тому, чиї саме інтереси реалізують і захищають службовці. Словосполучення "публічна служба" фактично означає "вид діяльності осіб, які працюють в організаціях публічного сектору й повинні задовольнити публічні інтереси"[1].

В Україні єдиного нормативно-правового акта, який би закріпив засади публічної служби загалом, немає; натомість діють різні акти про різновиди публічної служби. У правовій доктрині умовно виокремлені два підходи до розуміння публічної служби: у широкому й вузькому розумінні.

Так, *публічну службу у широкому розумінні* слід розглядати як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів; військову, альтернативну (невійськову), патронатну службу в державних органах; службу в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України). Нормативно закріплене поняття "публічна служба" у широкому розумінні піддається критиці з боку вчених-адміністративістів. Зокрема, Л. Біла-Тіунова вважає,

[1] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 123–124.

що нормативно закріплене визначення публічної служби є досить комплексним, таким, що передбачає довільне тлумачення тих видів служби, які можна віднести до "публічної служби"[2]; М. Цуркан вважає, що таке поняття "не містить сутнісних характеристик, особливостей публічної служби, у ньому лише наводиться перелік видів публічної діяльності, що фактично є порушенням правил юридичної техніки"[3]. Підтримують дискусію С. Федчишин, Ю. Битяк, А. Берлач та ін.

У *вузькому ж розумінні публічну службу* розглядають як таку, що охоплює державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну).

Термін "публічна служба" вважається складним за змістом і містить два блоки:

а) інституційний (інституціональний) як коло осіб, для яких виконання функцій публічної служби є професійною діяльністю;

б) функціональний як сама процедура виконання відповідної професійної діяльності.

У поєднанні цих двох блоків і полягає зміст публічної служби[4].

Державна служба є одним із основних видів (іноді можна зустріти термін "форма") публічної служби. Згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України "Про державну службу", державну службу слід розглядати як "публічну, професійну, політично нейтральну (неупереджену діяльність) із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема й розроблення, проведення експертизи програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством".

Сутнісними ознаками державної служби є:

- зміст, тобто діяльність, яка спрямована на практичну реалізацію завдань і функцій держави;
- публічний характер;
- постійний характер;
- професіоналізм;
- оплатність;

---

[2] Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. С. 111.

[3] Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби В Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. С. 5–6.

[4] Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-ту та фак-ту міжнар. відн. Львів : ЗЦКЦ, 2007. С. 123.

• політична неупередженість;

• здійснення особами, які перебувають на посадах державної служби в органах державної влади та їхньому апараті (державними службовцями).

Співвідношення публічної та державної служби можна розглядати як ціле й частину.

19.2. Види публічної та державної служби

З огляду на розмаїття сфер діяльності публічних, а відповідно, і державних службовців, множинним є видове розмаїття публічних і державних служб.

З урахуванням того, що кожен вид публічної або державної служби відрізняється певними особливостями (правове регулювання виду служби загалом, процедура вступу, проходження, припинення служби, правовий статус службовця тощо), як теоретичного, так і практичного значення набуває класифікація публічної і державної служби на види. У чинному законодавстві України поділу публічної або державної служби на види немає, лише в наукових, навчальних джерелах запропоновано різновиди таких класифікаційних поділів, зокрема й з використанням різних критеріїв.

Класифікація публічної і державної служби на види дає змогу:

• відмежувати відносини публічної і державної служби від відносин, урегульованих нормами трудового законодавства, а отже, правильно застосовувати норми службового й трудового законодавства;

• з'ясувати зміст, призначення, особливості кожного різновиду публічної і державної служби порівняно з іншими аналогами й видами діяльності;

• визначити способи захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів;

• визначити вид судової юрисдикції для вирішення спірних питань, пов'язаних із перебуванням осіб на посадах у суб'єктах публічної адміністрації;

• правильно нараховувати (зараховувати) стаж публічної служби, державної служби[5].

Важливо через співвідношення різновидів публічної служби з'ясувати питання зарахування стажу при переході особи з одного виду публічної або державної служби на іншу; збереження за особою у разі такого переходу її досягнень, здобутків, урахування їх у процесі побудови службової кар'єри особи, заохочення особи, нарахування соціальних виплат, а також вирішення питань притягнення до юридичної відповідальності тощо[6].

Для з'ясування змісту публічної служби пропонується декілька варіантів її класифікацій.

---

[5] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 240.

[6] Там само. С. 240.

Наприклад, публічну службу умовно поділяють, залежно від способу набору та просування, на:

• *службу кар'єри* (службовці, прийняті на роботу на нижчі щаблі кар'єри, просуваються по службі, отримують підвищення і збільшення розміру заробітної плати);

• *службу посад* (службовці приймаються на певні посади, постійна робота на певній посаді не надається, службовець не просувається по службі, усі ж умови праці закріплюються в колективних договорах і контрактах);

• *комбіновану* (змішану, гібридну) службу, яка поєднує елементи двох попередніх.

Залежно від політичних факторів впливу на зайняття посад публічну службу умовно також можна поділити на службу заслуг (просування особи залежить від її професійних якостей) і службу здобичі (розподіл посад на публічній службі лише між членами політичної партії, що перемогла на виборах)[7].

Поділ публічної служби на види можливий і залежно від виду публічно-службової діяльності, а саме на:

1) *політичну службу* як діяльність на державних політичних посадах, яка спрямована на визначення (формування) і реалізацію державної політики в різних сферах суспільного життя, здійснення політичної діяльності; цей вид служби характеризується особливостями вступу, проходження та припинення, а також політичною відповідальністю (діяльність на посадах прем'єр-міністра, міністра тощо);

2) *державну службу* – публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із виконання завдань і функцій держави (ст. 1 Закону України "Про державну службу");

3) *службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну)* як публічну, професійну діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування");

4) *професійну діяльність суддів (суддівську службу)*[8] як діяльність громадян України, які, згідно з Конституцією України та Законом України "Про судоустрій і статус суддів", призначені на посаду судді й займають штатну суддівську посаду в одному із судів України, що спрямовано на здійснення правосуддя на професійній основі;

5) *професійну службу прокурорів (прокурорську службу)* – вид діяльності громадян України, які, згідно з Конституцією України та Законом України

---

[7] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 123–124; Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-ту та фак-ту міжнар. відн. Львів : ЗІКЦ, 2007. С. 127.

[8] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. Н. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2013. С. 10.

"Про прокуратуру", обіймають посади прокурорів, що спрямовано на реалізацією на професійній основі функцій прокуратури;

6) *військову службу* як державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їхнього страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також стажу державної служби (ст. 2 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"). Варто виділяти різновид служби в Силах територіальної оборони ЗСУ як окремий рід сил ЗСУ, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони (Закон України "Про основи національного супротиву"), до яких, зокрема, належать: Командування Сил територіальної оборони ЗСУ; регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони ЗСУ; бригади Сил територіальної оборони ЗСУ; батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони ЗСУ. До виконання завдань територіальної оборони та здійснення заходів підтримки й забезпечення територіальної оборони за рішенням Головнокомандувача ЗСУ можуть залучатися інші сили й засоби ЗСУ. Склад сил і засобів сил безпеки й оборони, що залучаються до територіальної оборони, визначається Головнокомандувачем ЗСУ за узгодженням із керівниками органів управління відповідних сил безпеки й оборони (ч. 2 ст. 4 Закону України "Про основи національного спротиву");

7) *альтернативну (невійськову) службу* як вид діяльності громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу, однак особисто заявили про неможливість її проходження у зв'язку з несумісністю з їхніми релігійними переконаннями. Для виконання обов'язку перед суспільством для них замість строкової військової служби запроваджується альтернативна – переважно в інфраструктурі, пов'язаній зі спеціальним захистом населення, охороною здоров'я, довкілля, будівництвом тощо;

8) *патронатну службу* в державних органах як діяльність осіб на посадах радників, помічників, консультантів, уповноважених, прессекретарів, наукових консультантів (Президента України, Голови Верховної Ради України, його першого заступника, заступників, народних депутатів, Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України, суддів тощо) для забезпечення належної діяльності переважно осіб, які займають державні політичні посади, що здійснюється від імені конкретних посадових осіб, з особливостями вступу, проходження та припинення такої діяльності, а також специфікою оплати.

Можливим є поділ публічної служби на види залежно від змісту на:

• *цивільну публічну службу* (державна служба в органах державної влади, служба в органах місцевого самоврядування);

• *мілітаризовану публічну службу* (в Міністерстві оборони України, МВС, СБУ, Силах територіальної оборони ЗСУ тощо), що характеризується наявні-

стю спеціалізованого законодавства, яке визначає її засади, широке застосування спеціальних (статутних) актів, орієнтацію (спрямованість) на виконання особливих завдань держави (оборону, забезпечення державної безпеки, захист державного кордону, суверенітету й територіальної цілісності України тощо) і проходження її; застосування заходів примусу для виконання завдань (у т. ч. й фізичного впливу, спецзасобів, вогнепальної зброї); упровадження суворої службової дисципліни, дисциплінарних стягнень, військових (спеціальних) звань, форменого одягу тощо)[9];

• *спеціалізовану публічну службу* (у деяких органах державної влади – прокуратури, митних органах тощо) при поєднанні загальних правових засад регулювання та спеціальних нормативно-правових актів, які визначають специфіку відповідного виду служби.

Варто уточнити, що в центральному органі виконавчої влади (підпорядкованих органах, підрозділах) проходження служби є різновидом мілітаризованої служби. Цілком можливим є проходження особою цивільної публічної служби або робота на умовах трудового договору (контракту), що залежить від того, яку посаду особа обіймає, від обсягу та змісту завдань, які вона виконує. Наприклад, інспектор канцелярії управління СБУ в області проходить цивільну державну службу, оскільки посада, яку він обіймає, не передбачає виконання спеціальних (оперативно-розшукових, слідчих) завдань службовця СБУ[10]. Не вважається мілітаризованою публічною службою виконання громадянами України конституційного обов'язку щодо проходження військової (строкової) служби згідно зі ст. 35, 43, 65 Конституції України, а також законами України "Про військовий обов'язок та військову службу", "Про альтернативну (невійськову) службу".

Можна зустріти й дещо модифікований варіант такої класифікації:

• *залежно від завдань суб'єкта публічної адміністрації, у якому проходить публічна служба*: політична служба; діяльність народних депутатів України; державна служба; професійна діяльність суддів, прокурорів; військова, альтернативна (невійськова) служба; служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна) тощо[11];

• *залежно від того, де проходить публічна служба*: в органах державної влади; в органах місцевого самоврядування; в інших суб'єктах публічної адміністрації[12];

• *залежно від посади, яку особа обіймає під час проходження публічної служби*: на керівних посадах (зокрема керівника апарату центрального органу виконавчої влади); на посадах спеціаліста (зокрема секретаря судового засідання); публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу (зокрема на адміністративно-технічній посаді); публічна служба, доступ до якої перед-

---

[9] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 244–245.
[10] Там само. С. 243.
[11] Там само. С. 242.
[12] Там само.

бачає дотримання інших процедур (публічна служба народних депутатів України тощо)[13];

• *залежно від способу допуску до публічної служби*: за конкурсом; за призначенням; патронатна публічна служба (з добором на посади патронатної служби осіб на власний розсуд посадової особи, для якої законодавством передбачена така служба)[14].

Державна служба також поділяється на види:

• *залежно від гілки влади, у якій вона проходить*: в Апараті Верховної Ради України; в органах виконавчої влади та їхньому апараті; в органах судової влади; в інших органах державної влади та їхньому апараті (напр. органах прокуратури, НАБУ);

• *залежно від порядку проходження*: цивільна державна служба, яку пов'язують із виконанням переважно однотипних функцій загального, галузевого та міжгалузевого характеру без виокремлення принципової специфіки. Вона, у свою чергу, поділяється на *спеціальну цивільну службу*, яка не має воєнізованого характеру, регулюється загальним законодавством про державну службу лише тоді, коли не регламентована спеціальним законом, пов'язана з реалізацією спеціальних функцій (напр. дипломатична), і *функціональну цивільну службу*, яка не має воєнізованого характеру, регулюється загальним законодавством про державну службу й спрямована на реалізацію типових управлінських функцій (служба в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Апараті Верховної Ради України тощо), а також *мілітаризовану державну службу* – з особливими умовами вступу, проходження, припинення, регулюванням значною мірою статутними актами, спрямуванням на виконання завдань і функцій щодо оборони держави, захисту її територіальної цілісності та незалежності, протидії злочинності тощо (ЗСУ, НГУ, СБУ, Управління державної охорони України, Сили територіальної оборони ЗСУ).

Мілітаризовану службу пов'язують зі значною кількістю особливих ознак, які відображаються у нормативно-правових актах, що визначають статус державного органу. У навчальних джерелах можна зустріти й більш деталізований поділ цього виду служби, а саме на: а) цивільну з поділом на службу в державних органах і службу в державних установах та адміністрації державних підприємств, з подальшим їх розподілом на ту, що пов'язана з виробництвом матеріальних благ, і ту, що з таким виробництвом не пов'язана; б) мілітаризовану з внутрішнім поділом на військову та правоохоронну[15].

У правовій науці також виокремлюють види державної служби залежно від її доступності та мобільності службовців у межах міжвідомчих переміщень, а також їхньої політичної нейтральності: *закриту* (інколи називають європейською) з обмеженим доступом осіб до державної служби, низькою

---

[13] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 245.

[14] Там само. С. 246–247.

[15] Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. С. 109–110.

мобільністю службовців у межах міжвідомчих переміщень (Японія, Франція, Фінляндія, Італія, частково Велика Британія) та *відкриту* з відсутністю спеціалізованих ("елітних") закладів із підготовки керівного персоналу, більшою мобільністю і спрощеністю процедури вступу на державну службу, певною лояльністю до політичної діяльності службовців (США, Швеція)[16].

19.3. Класифікація публічних і державних службовців

З урахуванням того, що поняття "публічний службовець", "державний службовець" є похідними від понять "публічна служба", "державна служба", цілком логічно використовувати критерії класифікації публічної та державної служби й для класифікації публічних і державних службовців.

Отже, залежно від виду публічно-службової діяльності, публічні службовці поділяються на: осіб, які посідають державні політичні посади (політичних діячів); державних, муніципальних службовців (службових осіб місцевого самоврядування); суддів; працівників прокуратури; військовослужбовців; патронатних службовців (осіб, які перебувають на патронатній службі) тощо.

Пропонується і дещо модифікувати варіант класифікації публічних службовців на види залежно від того, у якому органі влади вони проходять службу, на: політичних діячів; державних службовців та осіб, які проходять публічну службу в органах місцевого самоврядування[17].

Можна зустріти й узагальнений перелік критеріїв для поділу публічної служби на види, як-от: за соціальним призначенням і суб'єктним складом; залежно від конституційного принципу поділу державної влади; за територіальним принципом; за сферою об'єктивізації; за рівнем посадових повноважень; за значущістю функцій, що виконуються; за порядком наділення повноважень; за порядком доступу; залежно від спеціальних вимог доступу тощо[18].

Державні службовці також можуть поділятися на види:

а) залежно від гілки влади, в органі якої особа проходить державну службу: державні службовці, що проходять службу в Апараті Верховної Ради України; в органах виконавчої влади, їхніх апаратах; в інших органах державної влади;

б) залежно від порядку проходження державної служби – цивільні й мілітаризовані державні службовці (військовослужбовці ЗС України тощо). У свою чергу, цивільні державні службовці, залежно від особливостей служби, наявності спеціального нормативно-правового акта, який визначає правовий статус органу державної влади, у якому особа проходить службу, поділяються на такі підвиди: спеціалізовані цивільні державні службовці (зокрема посадові особи дипломатичної служби України) і функціональні цивільні

---

[16] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. С. 126–127.

[17] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 231.

[18] Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. С. 109–110.

державні службовці (зокрема ті, що проходять службу в місцевих державних адміністраціях).

Пропонується також поділ функціональних цивільних службовців залежно від категорій посад, які вони обіймають (державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії "А" – Державний секретар Кабінету Міністрів України, його заступники, державний секретар міністерства тощо; державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії "Б" – керівники структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, їхні заступники тощо; державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії "В" (посади, не віднесені до категорій "А", "Б"). Також існує поділ на види залежно від присвоєних рангів державних службовців. Згідно зі ст. 39 Закону України "Про державну службу", ранг державного службовця – це вид спеціальних звань, що присвоюються держслужбовцям. Усього встановлено дев'ять рангів державних службовців;

в) залежно від строку виконання повноважень на посаді державної служби – ті, строк виконання повноважень яких не встановлений (безстрокові); ті, яких призначено на посаду державної служби на певний термін. Зокрема, згідно зі ст. 34 Закону України "Про державну службу", державні службовці категорії "А" призначаються на п'ять років, якщо інакше не передбачено законом, з правом повторного призначення ще на один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

г) залежно від способу призначення на посаду державної служби – ті, кого призначено за результатами конкурсу (згідно зі ст. 21 Закону України "Про державну службу") (загальний вид), і ті, кого призначено без конкурсного відбору (особливий вид). Згідно із ч. 5 ст. 3 Закону України "Про військово-цивільні адміністрації", законами України "Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану", "Про правовий режим воєнного стану", Роз'ясненням НАДС від 1 березня 2022 р. № 147-р/з "Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану", у разі набуття статусу військової районною, обласною державною адміністрацією посади в них можуть заміщуватися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового й начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються у встановленому законодавством порядку до них із залишенням на військовій службі, службі у правоохоронних органах, службі цивільного захисту для виконання завдань в інтересах оборони й захисту територій без виключення їх зі списків особового складу. Також за рішенням керівника відповідної адміністрації на посади державної служби без конкурсного відбору можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання і досвід. Окрім того, за таких умов у штатному розписі замість вакантних посад державної служби передбачено посади обслуговуючих чи патронатної служби"[19];

[19] Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 1 березня 2022 р. № 147 р/з. URL : https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prijomu-na-robotu-do-derzhavnih-organiv-pid-chas-voyennogo-stanu

д) за характером виконуваних функцій – посадові особи, спеціалісти й допоміжний персонал;

е) за характером праці й обсягом повноважень – керівники, спеціалісти, виконавці (технічні виконавці);

є) за обсягом посадових обов'язків – посадові особи й особи, які такими не є[20]. Можна зустріти й інший варіант такого поділу: посадові особи, представники влади, адміністративно-допоміжний персонал, функціональний (оперативний, основний) персонал[21].

Класифікація публічних і державних службовців дає змогу з'ясувати місце й роль кожного з них у системі державних службовців, його правовий статус, особливості правового регулювання відносин вступу, проходження та припинення служби, особливості різновиду служби.

Класифікація державних і публічних службовців має не тільки теоретичне, а й практичне значення для визначення їхнього правового статусу в разі переходу з одного виду служби на іншу, з посади в одному органі до іншого, з'ясування питань із присвоєння чергових рангів, заохочень, відповідальності, соціально-економічних питань, захисту суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів службовців.

19.4. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності

Публічну службу варто відмежовувати від інших видів діяльності, які регулюються лише нормами трудового законодавства, і від трудових правовідносин. Як трудові правовідносини, так і відносини публічної служби мають чимало спільного, зокрема правові інститути робочого часу й часу відпочинку, оплати праці; відрядження, відпустки, зміну істотних умов, соціальні гарантії, заохочення, безпечні умови праці (служби), соціально-побутове й пенсійне забезпечення, дисциплінарну й майнову відповідальність тощо.

Водночас публічна служба та інші види трудової діяльності є принципово різними за своєю сутністю правовідносинами, а отже, вони є предметом регулювання норм різної галузевої належності.

Відносини публічної служби регулюються передусім нормами законодавства про публічну службу (службового законодавства), а відносини інших видів трудової діяльності – нормами законодавства про працю. В умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні трудові відносини регламентуються Законом України "Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану".

Щодо відносин публічної служби, за загальним правилом пріоритетного значення набуває законодавство про публічну службу (службове законодавство).

---

[20] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 25.

[21] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс. С. 128.

а законодавство про працю застосовується лише в тих випадках, коли відповідні відносини не врегульовані законодавством про публічну службу (службовим законодавством) або про це чітко зазначено в самому законодавстві про публічну службу (службовому законодавстві). Відносини публічної служби не є простими трудовими правовідносинами, а є відносинами публічно-правової природи, публічно-владного змісту й зорієнтовані на реалізацію і захист публічних інтересів[22]. Саме тому цілком можна виокремлювати публічно-службові та службово-трудові відносини, де перші є відносинами, що виникають у зв'язку з потребою виконання завдань і функцій держави й регулюються законодавством про публічну службу, а другі – відносинами, які "обслуговують" публічно-службову діяльність і регулюються законодавством про працю.

Питання відмежування публічної служби від інших видів трудової діяльності набуває актуальності й під час визначення судової юрисдикції для захисту порушених прав, свобод, законних інтересів учасників відповідних правовідносин. Публічно-правові спори розглядаються адміністративними судами, крім випадків, для яких законом установлено інший порядок судового вирішення (ч. 4.1, 2 ст. 4 КАС України).

Приклад. Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що акт про нещасний випадок під час проходження публічної служби підлягає оскарженню за правилами адміністративного судочинства.

Спори, пов'язані з питаннями реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, від моменту її прийняття на посаду й до звільнення з публічної служби, зокрема й оскарження акта про нещасний випадок під час проходження публічної служби, підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства[23].

Спори щодо оскарження нормативного акта органу місцевого самоврядування, яким урегульовано порядок призначення та звільнення керівників об'єктів спільної власності територіальних громад, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства[24].

Спір щодо оскарження рішення конкурсної комісії про призначення на посаду керівника державного навчального закладу підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства[25]. Спір щодо оскарження рішення конкурсної комісії про призначення на посаду керівника комунального закладу культури (директора театру), комунального закладу охорони здоров'я (головного лікаря) підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Публічно-правові справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС України)

---

[22] Припутень Д. С. Теорія примусу у службовому праві : монографія. Херсон : Гельветика, 2018. С. 49.

[23] Постанова від 26 червня 2019 р. у справі № 1640/3010/18. URL : http://reyestr.court.gov.ua/Review/82998191

[24] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 2 жовтня 2019 р. у справі № 807/300/18.

[25] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 квітня 2020 р. у справі № 456/1165/18.

розглядаються адміністративними судами. Водночас справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод, законних інтересів, що виникають із трудових відносин, а також інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства (ч. 1 ст. 15 ЦПК України, ч. 1 ст. 18 Закону України "Про судоустрій і статус суддів") розглядаються судами судами загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства.

Приклад. Спір про звільнення з посади головного лікаря районного центру первинної медико-санітарної допомоги, що перебуває у комунальній власності районної ради, має вирішуватись у порядку цивільного судочинства[26].

Спір за позовом особи, звільненої із займаної посади, яка не складала присягу відповідно до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" і не набула статусу службовця органів місцевого самоврядування, підлягає розгляду за правилами цивільного судочинства[27].

Поновлення на посаді особи в органах місцевого самоврядування, яка була прийнята за строковим трудовим договором (контрактом) тимчасово (до проведення конкурсу) і виконувала обов'язки спеціаліста за розпорядженням голови сільради, підлягає розгляду за правилами цивільного судочинства[28].

Спір у справі за позовом державного службовця до Управління Пенсійного фонду України (центральний орган виконавчої влади), який є суб'єктом владних повноважень щодо проведення розрахунку й виплати індексації заробітної плати, підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства[29].

Спір про поновлення на посаді головного спеціаліста відділення забезпечення Ізюмського об'єднаного міського військового комісаріату, стягнення з Харківського ОВК на користь позивача заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування моральної шкоди, добір і призначення військовослужбовців і працівників на посади у військових комісаріатах, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, здійснюються з дотриманням вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції та підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства[30].

Спори, пов'язані з проходженням публічної служби, одним із різновидів якої є служба в органах внутрішніх справ, як щодо проходження такої служби (виплата заробітної плати), так і пов'язані зі звільненням із публічної служби

---

[26] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 січня 2019 р. у справі № 822/160/16 (провадження № 11-1120апп18).

[27] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 лютого 2019 р. у справі № 146/885/17-ц (провадження № 14-436цс18).

[28] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 січня 2019 р. у справі № 192/1855/17 (провадження № 14-569цс18).

[29] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 червня 2018 р. у справі № 426/160/14-ц (провадження № 14-2цс 18).

[30] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 листопада 2019 р. у справі № 552/1656/16-ц (провадження № 14-405цс19).

(стягнення середньої заробітної плати за час затримки розрахунку при звільненні), розглядаються за правилами адміністративного судочинства[31].

Спори щодо відповідальності за дії на посаді, що призвели до заподіяння шкоди / збитків, навіть і після звільнення особи з державної служби, підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства[32].

Спір особи, звільненої з посади заступника голови селищної ради (до обов'язків якого входять, зокрема, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції) до селищної ради (органу місцевого самоврядування) про поновлення на роботі, виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу, є публічно-правовим і підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства[33].

Спори про виплати додаткової винагороди військовослужбовцям, відрядженим до державних органів, установ та організацій[34], розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

Спори про відмову в оформленні відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації[35], про зобов'язання звільнити з військової служби у зв'язку із закінченням контракту[36], бездіяльність щодо звільнення з військової служби у зв'язку з бронюванням[37] також розглядаються за правилами адміністративного судочинства.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття публічної служби.
2. Ознаки публічної служби.
3. Поняття державної служби.
4. Ознаки державної служби.
5. Завдання та функції публічної служби.
6. Завдання та функції державної служби.
7. Види публічної служби.
8. Види державної служби.
9. Класифікація публічних і державних службовців.
10. Відмінність публічної служби від трудової діяльності.

---

[31] Постанови Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 р. у справі № 761/27364/17 (провадження № 14-21цс19); від 11 квітня 2018 р. у справі № 333/298/16-ц (провадження № 14-98цс18).

[32] Постанови Великої Палати Верховного Суду від 5 грудня 2018 р. у справі № 818/1688/16 (провадження № 11-892апп18). Nota Bene! Наведеною постановою ВП ВС відступила від своїх попередніх правових висновків від 10 квітня 2018 р. у справі № 533/934/15-ц; від 20 червня 2018 р. у справі № 815/5027/15; від 3 жовтня 2018 р. у справі № 755/2258/17, які відносили цю категорію спорів до цивільної юрисдикції.

[33] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2018 р. у справі № 146/579/16-ц (провадження № 14-227цс18).

[34] Рішення Верховного Суду від 06.02.2024 № Пз/990/10/22 (№ 640/13029/22).

[35] Постанова Верховного Суду від 03 жовтня 2024 р. у справі № 160/17962/23.

[36] Постанова Верховного Суду від 27 березня 2020 р. у справі № 806/1286/17.

[37] Постанова Верховного Суду від 03 жовтня 2024 р. у справі № 160/17962/23; Постанова Верховного Суду від 22 травня 2023 р. у справі № 260/1851/22.

Рекомендована література

1. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text

2. Коломоєць Т. О. Правове регулювання державної служби : навч. посіб. для здобувачів ступ. вищ. освіти магістра спец. "Право" освіт. програми "Правознавство". Запоріжжя : Гельветика. 2017. 78 с.

3. Коломоєць Т. О. Службове право як невід'ємний складник професійного навчання публічних службовців. European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences: the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph. Lublin : Baltija Publishing. 2018. P. 149–166.

4. Коломоєць Т. О., Кремова Д. С. Присяга у службовому праві України: оновлений погляд на ресурс під час дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 3. С. 29–33.

5. Коломоєць Т. О., Кремова Д. С. "Антикорупційні обмеження" для публічних службовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 4. С. 77–82.

6. Колпаков В. К. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: еволюція нормативного регулювання. *Право України.* 2016. № 9. С. 79–90.

7. Колпаков В. К. Публічна служба в сучасній парадигмі адміністративного права України. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку : кол. монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. С. 84–123.

8. Конєва С. О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 16 с.

9. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. Наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 23 с.

10. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 472 с.

11. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. : за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. 479 с.

12. Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса : Фенікс. 2022. 771 с.

13. Службове право України : словник термінів за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика. 2017. 340 с.

Глава 20
ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

20.1. Вступ на публічну та державну службу

Вступ особи на публічну та державну службу передує набуттю такою особою правового статусу публічного (державного) службовця. Відсутність норми-дефініції "вступ на публічну (державну) службу" обумовила формулювання у правовій науці двох підходів щодо визначення ролі й місця вступу на службу у проходженні відповідної служби загалом:

а) вузьке розуміння – виведення вступу на службу за межі проходження служби;

б) широке розуміння – розгляд вступу на службу як складника проходження служби разом зі службовою кар'єрою та припиненням служби[38].

Вступ на публічну службу охоплює відносини між уповноваженим законом суб'єктом та особою, яка бажає вступити на службу, щодо проведення конкурсу на заміщення вакантної посади, призначення переможця конкурсу на посаду й вирішення всіх питань, пов'язаних із набуттям особою правового статусу службовця. В умовах дії у державі правового режиму воєнного стану є можливим запровадження особливих умов вступу, проходження, припинення служби згідно із Законом України "Про правовий режим воєнного стану" та іншими законодавчими актами.

Законодавством визначено: а) вимоги для осіб, які претендують на вступ на службу; б) перешкоди для вступу особи на службу.

Вимоги для осіб, які претендують на службу, умовно поділяють на:

- *загальні*, які передбачені законом залежно від категорій посади;
- *спеціальні*, які регламентуються у спеціальних законах, що регулюють діяльність конкретних органів, установ, у яких передбачено проходження особою служби.

Приклад. Особи, які претендують на посаду державної служби категорії "А", мають відповідати загальним вимогам: а) загальний стаж роботи не менше семи років, досвід роботи на посадах державної служби категорії "А", "Б" або не нижче керівника структурного підрозділу в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менше трьох років; б) вільне володіння державною мовою; в) володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України "Про державну службу"). Згідно із Законом України "Про застосування англійської мови в Україні", слова "іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи", було замінено словами "англійською мовою" (розділ II. Прикінцеві та перехідні положення).

---

[38] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 114.

Згідно зі щойно зазначеним законом, до переліку осіб, які зобов'язані володіти англійською мовою, віднесено: "осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А"; державної служби категорій "Б" і "В", перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України; голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; військовослужбовців офіцерського, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України; поліцейських середнього і вищого складу Національної поліції України, посад начальницького складу інших правоохоронних органів, посад начальницького складу служби цивільного захисту, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України; прокурорів; у податкових та митних органах, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України; керівників, членів виконавчого органу, членів наглядової ради (ради директорів) та інших посадових осіб державних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі; керівників державних наукових установ; керівників закладів вищої освіти; у сфері освіти і науки, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України" (ст. 3 Закону). Також детально визначено вимоги щодо рівня володіння англійською мовою такими особами (ст. 4 Закону) і процедури встановлення відповідності до них. Щоправда, набуття чинності відповідними нормами відтерміновано (на строк від двох до чотирьох років) з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Спеціальними ж вимогами є: кваліфікаційні (освіта, досвід роботи); вимоги до компетентності (лідерство, комунікація та взаємодія, розуміння сфери державної політики, стратегічне бачення, управління змінами та інновації, доброчесність і дотримання правил етичної поведінки, абстрактне мислення); професійні знання (знання законодавства) (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 448 "Про затвердження типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А" (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 98).

Для осіб, які претендують на зайняття посад категорій "Б", "В", передбачені загальні вимоги:

1) для посад категорії "Б":

1.1) у державному органі, юрисдикція якого поширена на всю територію України, його апараті: досвід роботи на посадах категорій "Б", "В", служби в органах місцевого самоврядування, на керівних посадах підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності не менше двох років; вільне володіння державною мовою;

1.2) у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї (кількох) областей, міста Києва, Севастополя, його апараті: досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б", "В", служби в органах місцевого самоврядування, на керівних посадах підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності не менше двох років; вільне володіння державною мовою;

1.3) в інших державних органах: досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б", "В", служби в органах місцевого самоврядування, на керівних посадах підприємств, установ, організацій не менше одного року; вільне володіння державною мовою;

2) для посад категорії "В": наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою. Згідно із Законом України "Про застосування англійської мови в Україні" до переліку осіб, які зобов'язані володіти англійською мовою, віднесено "осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "Б" і "В", перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України".

Спеціальні вимоги визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, які регламентують діяльність відповідного органу, у якому особа планує проходити службу. Відповідна процедура розроблення, затвердження спеціальних вимог визначена у Наказі Національного агентства України з питань державної служби 15 січня 2021 р. № 4-21 (зі змінами та доповненнями) "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо окремих питань визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", та підготовки умов проведення конкурсу". Під спеціальними вимогами розуміються вимоги до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", їхньої освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків за відповідною посадою державної служби. Спеціальні вимоги рекомендується визначати з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, положення про державний орган, завдань і змісту роботи, яку зобов'язаний виконувати державний службовець відповідно до положення про структурний підрозділ і посадової інструкції.

При цьому законодавець закріпив в узагальненому вигляді вимоги до осіб, які бажають реалізувати право на публічну або державну службу. Зокрема, право на державну службу мають особи, які: а) є громадянами України; б) є повнолітніми; в) володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови; г) яким присвоєно рівень вищої освіти: для посад категорій "А", "Б" – магістра, для посад категорії "Б" – бакалавра, молодшого бакалавра (ч. 1 ст. 19 Закону України "Про державну службу").

Перешкоджають вступу особи на державну службу:

а) визнання особи недієздатною або такою, дієздатність якої обмежена;

б) судимість особи за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

в) позбавлення особи права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади згідно з рішенням суду;

г) притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (протягом трьох років із дня набуття законної сили відповідним рішенням суду);

д) наявність у особи громадянства іншої держави;

е) непроходження особою спеціальної перевірки або ж ненадання особою згоди на її проведення;

є) поширення на особу дії заборон, установлених Законом України "Про очищення влади" (ч. 2 ст. 19 Закону України "Про державну службу").

Також на державну службу не може вперше вступити особа чоловічої статі віком до 60 років, яка не пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу, крім осіб, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби (ч. 4 ст. 19 Закону України "Про державну службу").

Жодних форм дискримінації, визначених законодавством, не допускається під час реалізації особою права на службу.

Вступ особи на службу здійснюється за результатами конкурсу, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Наприклад, у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, за рішенням суб'єкта призначення може здійснюватися без обов'язкового проведення конкурсу (ч. 5 ст. 22 Закону України "Про державну службу").

У випадку виникнення обставин підпорядкування близьких осіб і неусунення у визначений законом термін такого підпорядкування керівник державної служби може перевести службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому органі або дати згоду на переведення його до іншого державного органу без обов'язкового проведення конкурсу (ст. 32 Закону України "Про державну службу").

Конкурс проводиться з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Це центральна процедура вступу особи на державну та публічну службу; вона врегульована Законом України "Про державну службу" (глава 2, розділ IV). Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби" (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 648).

Конкурс на заміщення вакантних посад служби умовно поділяють на такі види:

а) відкритий (за загальною процедурою) і закритий (на посади державної служби, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, державною таємницею, обороною, національною безпекою тощо). Перелік посад, на заміщення яких проводиться закритий конкурс, його особливості визначаються Кабінетом Міністрів України;

б) первинний (уперше); повторний – у разі: встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло істотно вплинути на його результати; за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття посади державної служби; виявлено обмеження щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності іншого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади державної служби; відмови переможця від зай-

няття посади державної служби або відсутності кандидатур, визначених комісією або конкурсною комісією для розгляду суб'єктом призначення або керівником державної служби з метою визначення переможця конкурсу. Рішення конкурсної комісії скасовується суб'єктом призначення і не пізніше 10 календарних днів оголошується про проведення повторного конкурсу (ст. 30 Закону України "Про державну службу").

Етапи конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби

І. Прийняття рішення про оголошення конкурсу: на посади категорії "А" – суб'єктом призначення. посади категорії "Б", "В" – керівником державної служби. Вакантні посади. на які протягом одного року не оголошується конкурс. підлягають скороченню.

ІІ. Оприлюднення рішення про оголошення конкурсу. Оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби, а також може оприлюднюватися на вебсайті державного органу. у якому оголошено конкурс (за наявності), та інших вебсайтах.

1. Суб'єкт призначення. керівник державної служби оприлюднює і передає в електронній формі НАДС наказ (розпорядження) про оголошення конкурсу, його умови (не пізніше наступного робочого дня з дня підписання наказу (розпорядження).

2. НАДС перевіряє наказ (розпорядження) щодо відповідності до вимог закону і: а) у разі відсутності зауважень узагальнює інформацію і розміщує на сайті (не пізніше наступного робочого дня); б) у разі невідповідності до вимог законодавства повідомляє суб'єкту призначення або керівнику державної служби (не пізніше наступного робочого дня).

ІІІ. Прийняття документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі. Строк подання інформації для участі в конкурсі не може становити менше 7 та більше 30 календарних днів із дня оприлюднення інформації про проведення конкурсу. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів із дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу. Документи подаються особою до конкурсної комісії особисто, поштою або через Єдиний портал вакансій державної служби НАДС.

IV. Попередній розгляд поданих документів на відповідність до встановленх законом вимог (для посад категорії "А" здійснюється спеціальним структурним підрозділом НАДС, для посад категорії "Б", "В" – службою управління персоналом органу, у якому конкурс проводиться; про результати (допуск або недопуск до тестування) не пізніше трьох робочих днів повідомляється кандидатам).

V. Проведення тестування і визначення його результатів (тестування на знання законодавства з автоматичним вибором для кожного кандидата 40 тестових запитань (чотири варіанти відповіді, один із яких є правильним) і виконанням упродовж не більше 40 хв).

Результати тестування у балах: для посад категорії "А" 2 бали – 36 і більше правильних відповідей, 1 бал – 28–35 правильних відповідей, 0 балів – 27 і

менше правильних відповідей; для посад категорії "Б" 2 бали – 34 і більше правильних відповідей, 1 бал – 26–33 правильні відповіді, 0 балів – 25 і менше правильних відповідей; для посад категорії "В" 2 бали – 32 і більше правильних відповідей, 1 бал – 24–31 правильна відповідь, 0 балів – 23 і менше правильних відповідей. Є чинними впродовж 6 місяців із для проходження тестування і можуть ураховуватися у разі участі особи в інших конкурсах. Такими, що не пройшли тестування, є кандидати, які за результатами тестування набрали 0 балів або ж не з'явилися для його проходження.

VI. Розв'язання ситуаційних завдань і визначення їх результатів (крім категорії "В"). Для з'ясування спроможності особи використовувати знання, досвід під час виконання посадових обов'язків шляхом оцінювання відповідності компетентностей, професійних знань особи до вимог кандидати розв'язують від 1 до 3 ситуаційних завдань (на кожне не більше 1 год) із застосуванням комп'ютерної техніки (для посад категорії "А") або ж альтернативно: власноруч чи з комп'ютерною технікою (для посад категорії "Б") та оцінкою від 0 до 2 балів за кожне завдання та остаточною оцінкою – середнім арифметичним значенням індивідуальних балів, виставлених членами комісії. Кандидат, який хоча б за одним із завдань отримав 0,5 балів і менше або не з'явився на цей етап, не допускається до наступного етапу і є таким, що не пройшов конкурс.

VII. Проведення співбесіди та визначення її результатів. Проводиться комісією, а також особами, які залучені до її роботи, з метою оцінювання відповідності професійної компетентності особи до вимог, які не були оцінені на попередніх етапах конкурсу.

VIII. Проведення підрахунку результатів конкурсу та визначення переможця. Визначається шляхом: 1) додавання середніх балів у зведеній відомості середніх балів за кожною вимогою до професійної компетентності та балів за тестування; 2) формування рейтингу кандидатів за загальною кількістю набраних балів. За наявності двох і більше кандидатів з однаковою кількістю балів переможець визначається шляхом відкритого голосування на засіданні комісії після обговорення за кожною окремою вимогою.

IX. Оприлюднення результатів конкурсу. Керівник органу, у якому конкурс проводиться, передає до НАДС (його територіального органу) інформацію про переможця та другого за результатами конкурсу не пізніше ніж у наступний робочий день із дати підписання протоколу засідання конкурсної комісії. Результати конкурсу мають бути оприлюднені не пізніше 45 календарних днів із дня оприлюднення оголошення про проведення конкурсу (ст. 23 Закону України "Про державну службу").

Суб'єкт призначення за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби має право на повторне визначення переможця конкурсу серед запропонованих Комісією або конкурсною комісією кандидатів і його призначення на таку посаду, якщо вона стане вакантною протягом одного року з дня оприлюднення результатів конкурсу на Єди-

ному порталі вакансій державної служби, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки (ст. 29 Закону України "Про державну службу").

Рішення про призначення або відмову у призначенні приймається за результатами спеціальної перевірки, передбаченої законами України "Про запобігання корупції", "Про очищення влади", Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171 "Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком", Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 листопада 2023 р. № 249/23 "Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків". Спецперевірка проводиться за письмовою згодою особи, яка претендує на посаду, у строк, що не перевищує 25 календарних днів із дня надання згоди. У разі ненадання особою такої згоди питання призначення її на посаду служби не розглядається.

У разі встановлення за результатами спецперевірки:

а) відомостей про претендента, які не відповідають установленим законодавством вимогам щодо зайняття посади, орган (особа), що здійснює призначення на посаду, відмовляє;

б) розбіжностей у поданих особою в автобіографії, декларації відомостей особі надається можливість упродовж п'яти робочих днів надати письмові пояснення та/або виправити розбіжності;

в) подання недостовірних відомостей, підроблених документів орган (особа), що призначає на посаду, повідомляє особу впродовж трьох робочих днів і відмовляє у призначенні на посаду.

У разі встановлення за результатами спецперевірки обставин, що є підставою для відмови у призначенні особи на посаду, вона вважається такою, що не пройшла спецперевірку. Рішення про відмову у призначенні на посаду за результатами спецперевірки може бути оскаржено до суду.

Якщо особа, що претендує на посаду, уже проходила спецперевірку (при переведенні на посаду до іншого державного органу, органу місцевого самоврядування), то вона письмово повідомляє про це із зазначенням органу, яким було організовано проведення спецперевірки, для направлення (не пізніше наступного робочого дня після одержання повідомлення) запиту про надання копії довідки про результати спецперевірки (надається протягом п'яти робочих днів із дня одержання запиту). Питання про призначення особи на посаду розглядається після одержання копії відповідної довідки.

Рішення про призначення особи на посаду приймається:

- на посаду категорії "А" – суб'єктом призначення;
- на посаду категорій "Б", "В" – керівником державної служби.

Рішення про призначення особи на посаду приймається впродовж строку призначення:

• після закінчення строку оскарження результатів конкурсу;

• у разі оскарження результатів конкурсу – після прийняття рішення за скаргою, але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу (на підставі протоколу засідання конкурсної комісії).

В акті про призначення відображається (обов'язкові положення):

а) ПІБ особи;

б) посада, структурний підрозділ органу;

в) дата початку виконання обов'язків;

г) умови оплати праці.

Додаткові положення:

1) строк призначення. У разі строкового призначення: для посад категорії "А" – п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один термін або переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу; заміщення посад на період відсутності службовця, за яким ця посада зберігається; необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій "Б" і "В"): призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – на один рік із правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно;

2) строк випробування (обов'язково для осіб, які призначаються на посаду державної служби вперше, строком до 6 місяців за згодою особи на встановлення випробування, особливістю правового статусу, а також особи на період випробування, можливістю звільнення особи у цей період як такої, що не відповідає посаді);

3) обов'язок органу забезпечити особі проходження професійного навчання для виконання посадових обов'язків.

У день призначення особи на посаду служба управління персоналом організовує складання особою Присяги службовця (якщо особа вперше призначається на посаду служби), із цього моменту особа ознайомлюється під підпис з актом про призначення, правилами службового розпорядку, посадовою інструкцією, набуває статусу службовця. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці особи. Текст Присяги, з підписом особи й зазначенням дати складання, зберігається в її особовій справі. Присяга публічного службовця розглядається як різновид присяги у праві, історично сформованої, унормованої офіційної урочистої символічної обіцянки, різновид клятви особи, яка набуває права статусу публічного службовця і професійна діяльність якої спрямована на служіння публічним інтересам. Її зміст формують правові та морально-етичні зобов'язання особи перед українським народом і державою, вона гарантована заходами юридичної відповідаль-

ності у разі порушення її[39]. Присяга службовця передбачає покладання на нього обов'язків юридичного й морального характеру. За відмови особи від складання Присяги вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади, акт про її призначення підлягає скасуванню. За порушення особою Присяги (дисциплінарний проступок) передбачено застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби. За підсумками розгляду справ про звільнення службовців за порушення Присяги встановлено, що такі проступки є різновидом протиправних діянь "проти інтересів служби, що підриває довіру до службовця як до носія влади, призводить до приниження авторитету державного органу й унеможливлює подальше виконання особою службових обов'язків[40].

В умовах дії правового режиму воєнного стану в державі запроваджено особливі засади правового регулювання відносин вступу до служби, які б забезпечували релевантність їх до нагальних вимог часу, а саме: призупинено проведення конкурсної процедури вступу на державну службу (доступ до Єдиного порталу вакансій державної служби, тестування, розв'язання кейсових завдань, співбесіди тощо); упроваджено тимчасові спеціальні правила прийняття на службу осіб згідно з вимогами законів України "Про правовий режим воєнного стану", "Про військово-цивільні адміністрації"; призупинено дію положень чинного законодавства про подання декларації кандидата на посаду державної служби та сертифіката про рівень володіння державної мовою, проведення спеціальної перевірки тощо.

20.2. Службова кар'єра

У правовій науці умовно виокремлюються два підходи до розуміння службової кар'єри:

1) вузький (службова кар'єра ототожнюється лише з просуванням по службі);

2) широкий (службова кар'єра охоплює просування по службі, процедури, які створюють передумови для просування по службі або ж є результатом такого просування, а також усі інші процедури, які не пов'язані з просуванням, водночас є дотичними до проходження особою служби). Хоча службове законодавство й використовує термін "службова кар'єра" (напр. розділ V "Службова кар'єра" Закону України "Про державну службу"), воно не містить його визначення.

На підставі аналізу службового законодавства, доктринальних підходів службову кар'єру можна розглядати як сукупність: а) процедур просування по

---

[39] Кремова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2021. 176 с.

[40] Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Запорізький національний університет. Київ : Ін Юре, 2016. С. 135.

службі шляхом зайняття особою вищої посади за підсумками конкурсу (конкурс на зайняття посади публічної служби; призначення переможця конкурсу на вищу посаду публічної служби); б) процедур, що сприяють (створюють передумови) просуванню особи по службі або ж є результатом такого просування (оцінювання результатів діяльності службовців, підвищення рівня професійної компетентності, присвоєння чергового рангу тощо); в) процедур, які не пов'язані зі створенням передумов для просування особи по службі або ж не є результатом такого просування, але пов'язані з перебуванням особи на публічній службі (службове відрядження, переведення службовця)[41].

Службова кар'єра особи безпосередньо пов'язана з посадами публічної служби, категоріями посад публічної служби та рангами службовців. Посада державної служби є видом державних посад, це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з встановленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених Законом України "Про державну службу".

Згідно із Законом України "Про державну службу" (ст. 6) запроваджено три категорії посад державної служби (ієрархічна система, побудована залежно від порядку призначення, характеру й обсягу повноважень, кваліфікації та професійних компетентностей службовців) (табл. 20.1).

Кар'єра державних службовців безпосередньо пов'язана з присвоєнням рангів державних службовців. Ранг державного службовця – це вид спеціального звання. Передбачено дев'ять рангів державних службовців у такому співвідношенні з категоріями посади державної служби (табл. 20.2).

Порядок присвоєння рангів державних службовців регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306 "Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангів інших посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями". Щодо присвоєння чергових рангів державним службовцям, які проходять військову службу, слід зауважити, що, відповідно до абз. 3 п. 9 зазначеного Порядку, присвоєння рангів державному службовцю, звільненому 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. Отже, якщо в державного службовця виникло право на присвоєння чергового рангу під час участі у воєнних діях, то йому присвоюється відповідний ранг.

Співвідношення між рангами державних службовців та іншими спеціальними званнями встановлюється для тих випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державної служби, на яких може присвоюватися нижчий ранг. За таких умов особі присвоюється ранг держаного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціального закону[42].

---

[41] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 145–146.

[42] Там само. С. 148.

Таблиця 20.1

Категорії посад державної служби

Категорія	Встановлюються посади
Категорія "А" (вищий корпус)	• Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників; • керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України; • Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств; • керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їхніх заступників; • керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їхніх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їхніх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників; • керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їхніх заступників
Категорія "Б"	• керівників і заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; • керівників державної служби у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; • керівників і заступників керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів
Категорія "В"	• інші посади державної служби, не віднесені до категорій "А" і "Б"

Таблиця 20.2

Ранги державної служби

Посада державної служби категорії "А"	перший, другий, третій ранги
Посада державної служби категорії "Б"	третій, четвертий, п'ятий, шостий ранги
Посада державної служби категорії "В"	шостий, сьомий, восьмий, дев'ятий ранги

Прийнято виокремлювати такі особливості рангів державних службовців:

а) суб'єкт присвоєння – присвоюється суб'єктом призначення, крім випадків, передбачених законом;

б) момент присвоєння – присвоюється одночасно із призначенням на посаду державної служби; у випадку встановлення випробування – після завершення строку випробування;

в) вид рангу – якщо особа вперше призначається на посаду державної служби, то їй присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад; при вступі особи на державну службу вдруге за нею зберігається наяв-

ний у неї ранг, якщо він не нижче рангів у межах відповідної категорії посад; у випадку переходу особи на посаду нижчої категорії або звільнення її з державної служби за нею зберігається ранг; у випадку призначення на посаду особи, у якої було військове або інше спеціальне звання, питання її рангу вирішується згідно зі співвідношенням між рангами та спеціальними званнями за умови, що наявне звання вище за ранги в межах відповідної категорії посад (додатки 1–15 до постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306);

г) підстави присвоєння – у межах відповідної категорії посад черговий ранг державному службовцю присвоюється через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності; при призначенні на посаду вищої категорії службовцеві може присвоюватися ранг, який відповідає певній посаді за умови, що наявний ранг є нижчим за ранг для посад відповідної категорії; при призначенні державного службовця на посаду більш високої категорії, якщо в нього вже є ранг, який відповідає певній категорії посад, йому може бути залишено цей ранг або присвоєно черговий (якщо він був присвоєний більше ніж один рік тому з урахуванням результатів оцінювання службової діяльності). Якщо в особи залишається попередній ранг, то черговий присвоюється з урахуванням часу його присвоєння;

д) обставини, що унеможливлюють присвоєння чергового рангу (застосування до особи дисциплінарного стягнення – впродовж строку його застосування; впродовж 6 місяців із дня отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності). Зазначені періоди часу не зараховуються до строку, який передбачений законодавством для присвоєння чергового рангу в межах однієї категорії посад державної служби (ч. 6 ст. 39 Закону України "Про державну службу");

е) періоди часу, які зараховуються або не зараховуються у стаж для присвоєння чергового рангу державного службовця (зараховується період вивільнення державного службовця від виконання обов'язків на період проходження військової служби під час мобілізації, на особливий період; не зараховується період перебування особи у відпустці з догляду за дитиною; період дії обставин, які унеможливлюють присвоєння чергового рангу);

є) дострокове присвоєння чергового рангу – за особливі досягнення або виконання винятково відповідального завдання за умови, що попередній ранг присвоєно не менше ніж рік тому; за сумлінну службу у зв'язку з виходом на пенсію поза межами відповідної категорії посад;

ж) позбавлення рангу, спеціального військового звання, чину, кваліфікаційного чину можливе лише за рішенням суду за особливо тяжкий злочин.

Просування державного службовця по службі – це центральний складник його службової кар'єри. Воно здійснюється з урахуванням професійних компетентностей, сумлінного виконання особою своїх посадових обов'язків шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Отримання особою відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для преміювання (ч. 9 ст. 44 Закону України "Про державну службу").

Неможливе просування особи по службі впродовж періодів дії певних обставин, зокрема в період застосування до неї дисциплінарного проступку (ч. 2 ст. 40 Закону України "Про державну службу").

Складником службової кар'єри є також оцінювання результатів службової діяльності особи, правові засади якого регламентовані у ст. 44 Закону України "Про державну службу", Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 "Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців" (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 591 зі змінами та доповненнями) (табл. 20.3).

Таблиця 20.3

Оцінювання результатів службової діяльності особи

Періодичність	**Щорічно**
Мета	Визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри
Предмет	Показники результативності, ефективності та якості, визначені з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, 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)
Учасники	• державний службовець; • особа, яка визначає завдання і ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності (далі – ключові показники) і здійснює підготовку пропозицій щодо оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, який обіймає посаду державної служби категорії "А"; • безпосередній керівник державного службовця, який обіймає посаду державної служби категорії "Б" або "В"; • керівник самостійного структурного підрозділу (за наявності), у якому працює державний службовець, який обіймає посаду державної служби категорій "Б" або "В"; • суб'єкт призначення: • служба управління персоналом
Суб'єкти	• оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії "А", здійснюється суб'єктом призначення; • оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій "Б" і "В", здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу

Закінчення табл. 20.3

Періодичність	Щорічно
Результат	Негативна, позитивна або відмінна оцінка. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється зі служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України "Про державну службу" і з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Державні службовці, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, підлягають преміюванню відповідно до Закону України "Про державну службу"
Процедура	Проводиться щороку в жовтні – грудні за період з 1 січня поточного року (з дати визначення завдань і ключових показників) до дати прийняття наказу (розпорядження) про проведення оцінювання. Учасники: • державний службовець; • особа, що визначає завдання і ключові показники результатів, ефективності, якості службової діяльності, готує пропозиції щодо результатів оцінювання державного службовця, який обіймає посаду категорії "А"; • безпосередній керівник службовця, що обіймає посаду категорії "Б" або "В"; • керівник структурного підрозділу (якщо є), у якому працює державний службовець, що обіймає посаду категорії "Б" або "В"; • суб'єкт призначення; • служба управління персоналом. Етапи: • визначення та перегляд завдань і ключових показників; • оціночна співбесіда; • визначення результатів оцінювання та їх затвердження
Оскарження	• в адміністративному порядку або в суді; • не підлягають скасуванню висновки щодо результатів оцінювання, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання; • у разі скасування висновку про результати оцінювання повторно проводиться оціночна співбесіда та визначення результатів оцінювання, їх затвердження

Складником службової кар'єри особи є підвищення рівня її професійної компетентності, правові засади якого регламентовані: ст. 48, 49 Закону України "Про державну службу"; Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 (зі змінами та доповненнями) "Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад", Нака-

зом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 48 "Про затвердження Порядку стажування деяких службовців", Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 26 листопада 2019 р. № 211-19 "Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування" тощо.

Професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання установлених завдань і обов'язків, навчання, професійного й особистісного розвитку (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про державну службу"). Підвищення рівня професійної компетентності варто розглядати як складник принципу професіоналізму (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про державну службу") та обов'язок державного службовця (п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України "Про державну службу").

Підвищення рівня професійної кваліфікації державного службовця здійснюється шляхом професійного навчання (набуття та вдосконалення рівня професійної кваліфікації службовця для його професійної діяльності), яке проводиться постійно, а також стажування. Професійне навчання здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в закладах освіти, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, включно за кордоном. Якщо підвищення рівня професійної компетентності здійснюється протягом проходження особою служби, то підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Стажування відбувається з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в інших органах, за кордоном (на підставі міжнародних договорів, за правилами проходження стажування зі складанням і захистом звіту). Від стажування державних службовців варто відрізняти стажування у державних органах громадянином із числа молоді, які не перебувають на службі (ознайомлювальне стажування). Порядок проходження та строки такого стажування (не більше шести місяців) визначається керівником держслужби.

Елементом службової кар'єри варто вважати й заохочення, які є "позитивним стимулюванням" службовців як "спосіб впливу через інтереси або ж свідомість, що спрямовує волю особи на здійснення корисних, з т. з. суб'єкта управляння, дій"[43].

Різновидами заохочень є: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дост-

[43] Заохочення у службовому праві : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2017. С. 273.

рокове присвоєння рангу державного службовця; представлення до нагородження урядовими відзнаками, урядовими й державними нагородами (ст. 53 Закону України "Про державну службу"). Для окремих різновидів публічної служби можуть передбачатися також інші різновиди заохочень. Правові засади заохочень публічних службовців визначаються: законами України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про державні нагороди України"; Указом Президента України від 19 лютого 2003 р. "Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород"; Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. №728 "Про почесну грамоту Кабінету Міністрів України" тощо. 5 травня 2022 р. з метою відзначення бойових звитяг особового складу військових частин (з'єднань) Збройних сил України та інших військових формувань, мужності та героїзму, виявлених військовослужбовцями в боротьбі за незалежність і територіальну цілісність України, вшановуючи їхній високий бойовий дух і волю до перемоги, а також із метою розвитку традицій українського війська, було засновано почесну відзнаку "За мужність та відвагу" для відзначення особливих бойових заслуг, мужності, відваги та героїзму особового складу військових частин (з'єднань) Збройних сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, виявлених під час захисту державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності України, ведення бойових дій і виконання бойових (спеціальних) завдань[44]. Також 5 травня 2022 р. було запроваджено відзнаку Президента України "Хрест бойових заслуг" для відзначення військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України[45]. У період 2021–2025 рр. упроваджено інші відзнаки Президента України – відзнака Президента України "Золоте серце" для відзначення вагомого внеску волонтерів у надання волонтерської допомоги та розвиток волонтерського руху, зокрема під час здійснення заходів із забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та подолання її наслідків"[46], відзнаки Президента України "За оборону України"[47], "Національна легенда України"[48] тощо.

---

[44] Про почесну відзнаку "За мужність та відвагу" : Указ Президента України від 5 травня 2022 р. № 310/2022. URL : https://www.president.gov.ua/documents/3102022-42425

[45] Про відзнаку Президента України "Хрест бойових заслуг" : Указ Президента України від 5 травня 2022 р. № 314/2022. URL : https://www.president.gov.ua/docu-ments/3142022-42449

[46] Про відзнаку Президента України "Золоте серце" : Указ Президента України від 5 грудня 2022 р. № 825/202.

[47] Про відзнаку Президента України "За оборону України" : Указ Президента України від 5 серпня 2022 р. № 559/2022.

[48] Про встановлення відзнаки Президента України "Національна легенда України" : Укази Президента України від 14 липня 2021 р. № 294/2021, від 16 серпня 2021 р. № 362/2021.

Для оперативного вирішення питань зайняття вакантних посад державної служби існує інститут переведення службовців.

Без обов'язкового проведення конкурсу з урахуванням професійних якостей службовця можливе переведення державного службовця: а) на іншу рівнозначну чи нижчу вакантну посаду в тому самому органі, у тому числі в іншій місцевості – за рішенням керівника служби; б) на рівнозначну чи нижчу посаду в іншому органі, у тому числі в іншій місцевості – за рішенням керівника служби в органі, з якого особа переводиться, і рішенням керівника служби органу, до якого особа переводиться.

Переведення можливе лише за згоди службовця. Переведення особи на вищу посаду не може відбутися без конкурсу. Переведення службовця не може бути прихованим покаранням.

Неможливе переведення: а) у разі виникнення в особи особливо важливих сімейних чи особистих обставин; б) до іншої місцевості вагітної жінки, особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, особи з інвалідністю (ч. 3 ст. 41 Закону України "Про державну службу").

Передбачено певні особливості переведення службовців, які обіймають посади категорії "А", а також у разі реорганізації або ліквідації державних рангів, делегування та передання їхніх повноважень (ст. 22 Закону України "Про державну службу").

Під час служби особи можуть істотно змінюватися умови її служби. Істотними варто вважати такі зміни умов служби: а) належності посади державної служби до певної категорії; б) посадових обов'язків; в) умов (системи, розміру) оплати праці, соціально-побутового забезпечення; г) режиму служби (у т. ч. неповний робочий час); д) місця розташування органу (переміщення до іншого населеного пункту). Підставами для таких змін можуть бути: ліквідація або реорганізація органу; скорочення штату працівників у зв'язку з оптимізацією структури органу або системи органів.

Про зміни істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 30 календарних днів, крім випадків підвищення заробітної плати. У разі незгоди державного службовця на продовження державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов він подає керівнику державної служби заяву про звільнення або переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як за 30 календарних днів із дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби. Якщо протягом 30 календарних днів від нього не надійшли зазначені заяви, то державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби (ч. 4 ст. 43 Закону України "Про державну службу"). Службовець має право оскаржити рішення про зміну істотних умов служби (ст. 11 Закону України "Про державну службу").

За розпорядженням керівника служби особа може відряджатися на певний строк для виконання службового доручення до іншого населеного пункту поза місцем постійної служби (направлятися у службове відрядження) (табл. 20.4).

Таблиця 20.4

Особливості службового відрядження

Місце, строк, режим роботи, завдання на період відрядження	Визначає керівник служби
Згода службовця на службове відрядження	Не вимагається, за винятком випадків, передбачених законодавством
Строк відрядження	Не більше 60 календарних днів упродовж року, крім випадків, передбачених законодавством
Гарантії та компенсації для службовця	Зберігається посада, зарплата, відшкодування витрат, компенсації у зв'язку з відрядженням
Обставини, що враховуються при направленні особи у службове відрядження	Сімейний стан та інші особисті обставини. Не допускається направлення: вагітних жінок; осіб, які мають дітей до 14 років; осіб, які самостійно виховують дітей з інвалідністю або осіб з інвалідністю з дитинства
Відрядження за кордон на роботу до секретаріатів міжнародних організацій і представництв міжнародних організацій в інших країнах	Регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2023 р. № 898 "Деякі питання направлення державних службовців у службове відрядження за кордон на роботу до секретаріатів міжнародних організацій та представництв міжнародних організацій в інших країнах"

В умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану передбачена спрощена процедура переведення публічних службовців, у тому числі й військовослужбовців та осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, для оперативного розв'язання завдань оборони держави, забезпечення її функціонування у відповідний період згідно із законами України "Про правовий режим воєнного стану", "Про військово-цивільні адміністрації".

20.3. Припинення публічної та державної служби

Припинення служби є складником проходження як публічної, так і державної служби, що безпосередньо пов'язано із припиненням правового статусу особи як службовця залежно від різних підстав, передбачених законодавством.

Зокрема, припинення державної служби передбачено ст. 83 Закону України "Про державну службу" (табл. 20.5).

Приклад. Право на звільнення державного службовця з підстав нез'явлення останнього на службу протягом більше як 150 днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності може бути реалізоване суб'єктом призначення, якщо відсутність працівника шкодить інтересам державної служби[49].

[49] Постанова Верховного Суду від 21 жовтня 2021 р. у справі № 1.380.2019.000967. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/100471086

Таблиця 20.5

Підстави для припинення публічної та державної служби

Підстава для припинення публічної та державної служби	Зміст
У разі втрати права на державну службу або його обмеження	1) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за її межі; 2) установлення у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; 3) набуття 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; 4) набуття законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; 5) набуття законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках, необґрунтованими, та їх стягнення в дохід держави; 6) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону України "Про державну службу"; 7) наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб
У разі закінчення строку призначення на посаду державної служби	У разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку. У разі призначення на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби державний службовець звільняється з посади в останній день строку дії контракту. Державний службовець, призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця. У такому разі тимчасово відсутній державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніше як за 14 календарних днів про свій вихід на службу

Продовження табл. 20.5

Підстава для припинення публічної та державної служби	Зміст
За ініціативою державного службовця або за угодою сторін	Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення. Державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом. Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю
За ініціативою суб'єкта призначення	1) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; 2) ліквідація державного органу; 3) установлення невідповідності державного службовця до займаної посади протягом строку випробування; 4) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 5) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення. Підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання. За державним службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності
У разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін	1) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; 2) 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, і центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

Підстава для припинення публічної та державної служби	Зміст
	3) набуття законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; 4) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; 5) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; 6) смерть державного службовця
У разі незгоди службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов	У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби він подає керівнику державної служби заяву про звільнення не пізніше як за 30 календарних днів із дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби
У разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом	Державному службовцю виплачується вихідна допомога в розмірі середньої місячної заробітної плати. Вихідна допомога державному службовцю виплачується одноразово за його бажанням у разі виходу на пенсію або досягнення 65-річного віку
У разі застосування заборон, передбачених Законом України "Про очищення влади"	Очищення влади (люстрація) – це встановлена законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки й оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини
З підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення)	Контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених Законом України "Про державну службу", підстави припинення державної служби

При цьому зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах і безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

До звільнення з посади або переведення на іншу посаду службовець зобов'язаний передати справи, довірене для виконання посадових обов'язків майно особі, уповноваженій суб'єктом призначення у відповідному органі. Уповноважена особа зобов'язана прийняти справи й майно. Факт передання справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується уповноваженою особою, керівником служби управління персоналом відповідного державного органу та державним службовцем, який звільняється. Один примірник акта видається державному службовцю, який звільняється, другий примірник або його копія долучається до особової справи цього державного службовця.

В умовах дії правового режиму воєнного стану впроваджено додаткові підстави для припинення відносин публічної служби. Наприклад, Роз'яснення НАДС від 21 квітня 2022 р. № 151-р з "Щодо окремих підстав припинення державної служби" містить такі положення:

- відповідно до Закону України від 3 березня 2022 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність", який набув чинності 15 березня 2022 р., внесено зміни до законодавчих актів України, відповідно до яких передбачено кримінальну відповідальність (ст. 111-1 КК України) за вчинення низки діянь, що сприяють збройній агресії на території України. Також ч. 1 ст. 55 КК України доповнено новим абзацом, згідно з яким позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основне або додаткове покарання за вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України, передбачених ст. 111-1 КК України, призначається на строк від десяти до п'ятнадцяти років. Отже, припинення державної служби в разі втрати державним службовцем права на державну службу через колабораційну діяльність здійснюється з підстав набуття законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави. Суб'єкт призначення державного службовця зобов'язаний при цьому звільнити державного службовця у триденний строк із дня настання або встановлення відповідного факту;
- звільнення з посади державної служби згідно із ч. 5 ст. 66 Закону України "Про державну службу" у разі вчинення державним службовцем: порушення Присяги державного службовця; виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення, можливе виключно за результатами дисциплінарного провадження, здійсненого в порядку, установленому законом та Порядком

здійснення дисциплінарного провадження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039;

• у разі виявлення за результатами розгляду дисциплінарної справи ознак кримінального правопорушення, зокрема передбаченого ст. 111^1 КК України, суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу[50].

20.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Система місцевого самоврядування включає (ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"):

• територіальну громаду;

• сільську, селищну, міську раду;

• сільського, селищного, міського голову;

• виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

• районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

• органи самоорганізації населення.

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в

[50] Щодо окремих підстав припинення державної служби : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 21 квітня 2022 р. № 151 р/з. URL : https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremih-pidstav-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhbi

їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами України. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку й межах, визначених законами. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, законами України, а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України (ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово (ст. 10 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Посадами в органах місцевого самоврядування (ст. 7 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування") є:

1) посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;

2) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою із числа її депутатів, або затверджуються відповідною радою, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;

3) посади працівників патронатної служби, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим законодавством, для організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення здійснення повноважень відповідним головою;

4) посади працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України. Особи призначаються на такі

посади і звільняються з таких посад відповідно до законодавства про працю. Умови оплати праці таких працівників визначаються Кабінетом Міністрів України (ст. 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, змісту й обсягу повноважень, ступеня відповідальності, необхідного рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування (табл. 20.6).

Таблиця 20.6

Категорії та підкатегорії посад службовців місцевого самоврядування

Категорія	Посади
Категорія I	• керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради; • керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради; • керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради; • керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради зі статусом юридичної особи публічного права, їхніх заступників
Підкатегорія	
I-1	• керуючих справами в органах місцевого самоврядування
I-2	• керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради зі статусом юридичної особи публічного права, їхніх заступників
Категорія II	• керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, їхніх заступників; • керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради зі статусом юридичної особи публічного права, їхніх заступників; • керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їхніх заступників; • керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їхніх заступників
Підкатегорія	
II-1	• керівників самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради зі статусом юридичної особи публічного права та їхніх заступників

Закінчення табл. 20.6

Категорія	Посади
II-2	• керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради зі статусом юридичної особи публічного права та їхніх заступників
Категорія III	• головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів, інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II
Підкатегорія	
III-1	• головних спеціалістів в органах місцевого самоврядування
III-2	• провідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування
III-3	• спеціалістів в органах місцевого самоврядування

Віднесення посад службовців місцевого самоврядування, які не зазначені в таблиці, до відповідних підкатегорій проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 8 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Не можуть претендувати на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування") особи, які: 1) досягли 65-річного віку; 2) визнані недієздатними або дієздатність яких обмежена в установленому законом порядку; 3) мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) позбавлені згідно з рішенням суду права обіймати певні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 5) не пройшли спеціальну перевірку або не надали згоду на її проведення у випадках, передбачених законом; 6) підпадають під заборону, установлену Законом України "Про очищення влади"; 7) мають громадянство (підданство) іншої держави; 8) набувають відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом. Під час реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування не допускаються будь-які форми дискримінації.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги й обмеження, установлені Законом України "Про запобігання корупції".

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою та відповідають вимогам до професійної компетентності (ст. 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Служба в органах місцевого самоврядування – це публічна, професійна діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування (ст. 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Ознаками служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) є:

а) професійний характер;

б) публічний характер;

в) її проходять лише громадяни України (згідно зі ст. 3 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування");

г) здійснюється на посадах місцевого самоврядування;

д) цілеспрямованість на реалізацію права на місцеве самоврядування територіальною громадою або ж окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законодавством.

Для кандидатів на посади службовців місцевого самоврядування передбачено вимоги щодо їхньої професійної компетентності, які поділяються на загальні та спеціальні.

Загальними вимогами є:

- для посад **категорії І**: наявність ступеня вищої освіти не нижче магістра, загального досвіду роботи не менше п'яти років, у тому числі в органах місцевого самоврядування на посадах категорії І чи ІІ, посадах державної служби категорії "А" чи "Б" або досвіду роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років;
- для посад **категорії ІІ**: наявність ступеня вищої освіти магістра або бакалавра, досвіду роботи в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року;
- для посад **категорії ІІІ**: наявність ступеня вищої освіти не нижче молодшого бакалавра.

Спеціальні вимоги визначаються керівником служби відповідно до вимог закону, професійних стандартів (за наявності) і з урахуванням методичних рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 19 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Згідно із вимогами Закону України "Про застосування англійської мови в Україні" суб'єктом призначення до осіб, які претендують на зайняття посад в органах місцевого самоврядування (крім виборних посад), основні посадові обов'язки яких передбачають виконання функцій із міжнародного співробіт-

ництва, можуть установлюватися вимоги щодо володіння англійською або іншою іноземною мовою (ст. 3 Закону України "Про застосування англійської мови в Україні").

Вступ на службу в органах місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Порядок проведення конкурсу затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою.

Конкурс проводиться: 1) на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування; 2) на посаду тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування, за яким зберігається відповідна посада; 3) на посаду, з якої особу обрано / затверджено на виборну посаду; 4) на посаду, на якій службовець місцевого самоврядування припиняє службу в органі місцевого самоврядування (оголошується конкурс не раніше ніж за два місяці до настання відповідної події) (ст. 21 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування"). За наявності декількох посад службовців місцевого самоврядування категорій II або III в органі місцевого самоврядування з однаковими посадовими обов'язками та вимогами до професійних компетентностей, визначеними в умовах проведення конкурсу, може проводитися один конкурс.

За підсумками конкурсу особа, яка визнана переможцем, призначається на посаду. Рішення про призначення службовця місцевого самоврядування приймається: 1) на посаду категорії I – сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради; 2) на посаду категорій II і III – керівником служби (ст. 28 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування"). Рішення оформлюється розпорядженням (наказом) керівника служби. Рішення приймається не пізніше п'яти календарних днів із дня надходження результатів спеціальної перевірки у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції, і за результатами перевірки відповідно до Закону України "Про очищення влади" у випадках, установлених цими законами. Рішення про відмову у призначенні на посаду службовця місцевого самоврядування приймається у разі встановлення за результатами перевірки відомостей про претендента на посаду, що не відповідають установленим законодавством вимогам для зайняття посади (ст. 28 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Службовець місцевого самоврядування призначається на посаду безстроково, крім випадків, передбачених законодавством. Строк перебування на посаді може встановлюватися у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким, відповідно до закону, зберіга-

ється посада. Службовець місцевого самоврядування, який був призначений на посаду на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким, відповідно до закону, зберігається посада, у разі припинення служби останнього вважається призначеним на займану ним посаду безстроково (ст. 31 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Для перевірки відповідності службовця місцевого самоврядування до займаної посади в розпорядженні (наказі) про призначення його на посаду керівником служби може бути встановлене випробування із зазначенням його строку, однак не більше шести місяців. Для осіб, які призначаються на посаду службовця місцевого самоврядування вперше, випробування є обов'язковим.

Особа, яка вперше вступає на службу в орган місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, який представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), складає присягу. У разі відмови такої особи від складення присяги вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади службовця місцевого самоврядування, і розпорядження (наказ) про її призначення на посаду скасовується керівником служби (ст. 33 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування"). За таких умов застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади службовця місцевого самоврядування.

Службовцям місцевого самоврядування присвоюються ранги:

1) тим, які обіймають посади категорії I, – перший, другий, третій;

2) тим, які обіймають посади категорії II, – третій, четвертий, п'ятий, шостий;

3) тим, які обіймають посади категорії III, – шостий, сьомий, восьмий, дев'ятий.

Ранги службовцям місцевого самоврядування присвоює керівник служби. Під час призначення на посаду службовця місцевого самоврядування особі присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад або ж зберігається вже присвоєний ранг, якщо він є рівнозначним або ж вищим. У разі призначення особи місцевого самоврядування на посаду більш високої категорії і у випадку наявності вже присвоєного рангу в межах такої категорії у неї залишається попередньо присвоєний ранг.

Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється через кожні три роки служби на посаді службовця місцевого самоврядування після присвоєння попереднього рангу. До трирічного стажу служби на посаді службовця місцевого самоврядування, який зараховується для присвоєння чергового рангу, включається стаж роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, і час виконання ним державних або громадських обов'язків. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За особливі досягнення або ж за виконання особливо відповідальних завдань особі може бути достроково присвоєно черговий ранг у межах відповідної категорії посад. За сумлінну службу службовцю місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг, у тому числі поза межами відповідної категорії посад (ст. 36 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями, спеціальними званнями визначається Кабінетом Міністрів України.

Як просування службовця місцевого самоврядування по службі (службова кар'єра) передбачено: 1) зайняття вищої посади за результатами конкурсу; 2) переведення на вищу посаду.

Для забезпечення підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування загалом і професійного розвитку службовців місцевого самоврядування здійснюється управління результативністю службової діяльності останніх, щорічне оцінювання результатів їхньої службової діяльності для визначення ступеня досягнення встановлених завдань за показниками результативності, ефективності та якості виконання таких завдань. Оцінюються результати службової діяльності: а) службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорії І. – сільських, селищних, міських голів, голів районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради; б) службовців місцевого самоврядування, які обіймають посади категорій ІІ і ІІІ, – безпосереднім керівником і керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності). Висновок за результатами оцінювання службової діяльності затверджується розпорядженням (наказом) керівника служби, з яким ознайомлюють службовця місцевого самоврядування не пізніше наступного робочого дня з дня видання розпорядження (наказу). За результатами оцінювання службовцю місцевого самоврядування може бути виставлена негативна, позитивна або відмінна оцінка з обов'язковим її обґрунтуванням. У разі отримання службовцем місцевого самоврядування відмінної оцінки він може протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання за його згодою призначений (переведений) на вищу посаду в органі місцевого самоврядування у межах займаної категорії посад з урахуванням функціональної спрямованості або ж підлягає преміюванню в межах фонду преміювання такого органу місцевого самоврядування. Порядок оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування розробляється з урахуванням Типового порядку оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Припинення служби в органах місцевого самоврядування можливе:

- у разі втрати права на службу в органах місцевого самоврядування або його обмеження;
- за ініціативою службовця місцевого самоврядування або за угодою сторін;
- за ініціативою керівника служби;
- у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді службовця місцевого самоврядування;
- у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін;

• у разі застосування заборони, передбаченої Законом України "Про очищення влади";

• у разі незгоди службовця місцевого самоврядування на проходження служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною її істотних умов;

• у разі виходу службовця місцевого самоврядування на пенсію;

• у разі досягнення службовцем місцевого самоврядування 65-річного віку або завершення відповідного строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку (у разі його продовження);

• у разі переведення особи, за її згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або обрання (затвердження) на виборну посаду (розділ IX. Припинення служби в органах місцевого самоврядування).

Набуття чинності Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" передбачено через шість місяців із дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців із дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, уведеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 р. № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX, окрім певних положень, для яких передбачено інше.

20.5. Особливості та порядок проходження дипломатичної служби

Дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній із реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном (ст. 1 Закону України "Про дипломатичну службу").

Ознаки дипломатичної служби поділяються на:

а) загальні (професійний характер, політична неупередженість, політичний характер тощо);

б) спеціальні (реалізуються посадовими особами дипломатичної служби та адміністративними службовцями органів дипломатичної служби; на посадах в органах дипломатичної служби; спрямовані на реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, прав, інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; особливий порядок вступу та проходження служби).

Цей вид служби реалізується як дипломатичними службовцями (громадянин України, який обіймає дипломатичну посаду в органі дипломатичної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані

з виконанням дипломатичних або консульських функцій, а також дотримується принципів дипломатичної служби), так і адміністративними службовцями (громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі дипломатичної служби, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та виконує встановлені для цієї посади функції з адміністративно-технічного забезпечення діяльності органів дипломатичної служби, а також дотримується принципів державної служби). Посади в органах дипломатичної служби – це узагальнювальне поняття дипломатичних і адміністративних посад органів дипломатичної служби:

а) дипломатичні посади встановлюються для дипломатичних службовців органів дипломатичної служби. Дипломатичними посадами є такі: Державний секретар Міністерства закордонних справ України; Надзвичайний і Повноважний Посол України; Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві; Постійний представник України при міжнародній організації; Представник України при міжнародній організації; Глава Місії України при міжнародній організації; Генеральний консул України; заступник Постійного представника України при міжнародній організації; заступник Представника України при міжнародній організації; заступник Глави Місії України при міжнародній організації; радник-посланник; Посол з особливих доручень; дипломатичний радник; Консул України; Представник Міністерства закордонних справ України на території України; радник; консул у консульській установі України; перший секретар; другий секретар; віцеконсул у консульській установі України; третій секретар; консульський агент у консульській установі України; аташе;

б) адміністративні посади встановлюються для адміністративних службовців органів дипломатичної служби відповідно до законодавства про державну службу. Адміністративні службовці обіймають адміністративні посади на постійній основі або за контрактом.

Установлені такі категорії дипломатичних посад:

1) категорія "А" – Державний секретар Міністерства закордонних справ України; Надзвичайний і Повноважний Посол України; Надзвичайний і Повноважний Посол України з резиденцією в Києві; Постійний представник України при міжнародній організації; Представник України при міжнародній організації; Глава Місії України при міжнародній організації;

2) категорія "Б" – Генеральний консул України; заступник Постійного представника України при міжнародній організації; заступник Представника України при міжнародній організації; заступник Глави Місії України при міжнародній організації; радник-посланник; Посол з особливих доручень; дипломатичний радник; Консул України; Представник Міністерства закордонних справ України на території України; керівники структурних підрозділів апарату Міністерства закордонних справ України, утворених для забезпечення виконання завдань та функцій Міністерства закордонних справ України із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин, та їхні заступники;

3) категорія "В" – інші дипломатичні посади, не віднесені Законом до категорій "А" та "Б".

Правові засади дипломатичної служби закріплені в: Конституції України; міжнародних договорах (Віденська Конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 р., про дипломатичні зносини від 18 квітня 1961 р., про представництво держав у їх відносинах з міжнародними органами універсального характеру від 14 березня 1975 р.); законах України "Про дипломатичну службу", "Про державну службу"; указах Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94 "Про Консульський статут України", від 31 грудня 2005 р. № 1901 "Про Положення про дипломатичного радника органу виконавчої влади", від 21 грудня 2018 р. № 434/2018 "Про Перелік посад, приписаних до дипломатичних рангів України"; постанов Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 1050 "Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України", від 30 березня 2016 р. № 281 "Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України" тощо.

Питання дипломатичної служби (вступ, проходження, припинення, оплата праці тощо) регламентуються Законом України "Про дипломатичну службу в Україні", а в частині, не врегульованій цим законом, – Законом України "Про державну службу".

Вступ на дипломатичну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду дипломатичної служби за результатами конкурсу, крім визначених Законом України "Про дипломатичну службу в Україні" випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України. Конкурс на зайняття посади дипломатичної служби проводиться конкурсною комісією Міністерства закордонних справ України у порядку, установленому законодавством про державну службу, з урахуванням особливостей, установлених Законом України "Про дипломатичну службу в Україні". За неможливості заповнення посади дипломатичної служби у порядку ротації проводиться конкурс на зайняття такої посади у порядку, установленому Законом України "Про державну службу" (ст. 12 Закону України "Про дипломатичну службу в Україні").

До осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, висуваються вимоги до їхньої професійної компетентності (загальні та спеціальні). Такі особи мають відповідати загальним вимогам, установленим Законом України "Про державну службу". Спеціальними вимогами до осіб, які претендують на вступ на дипломатичну службу, є:

1) наявність вищої освіти зі ступенем не нижче магістра – для дипломатичних службовців;

2) володіння відповідним рівнем професійної компетентності згідно з вимогами, визначеними Міністерством закордонних справ України;

3) володіння іноземними мовами в обсязі, необхідному для виконання посадових обов'язків;

4) стан здоров'я, який дає змогу бути направленим у тривале відрядження, підтверджений документом, виданим у встановленому законодавством порядку;

5) відсутність обставин, що можуть перешкоджати виконанню посадових обов'язків під час роботи в системі органів дипломатичної служби.

Призначення на посаду дипломатичної служби є безстроковим, крім випадків, передбачених Законом України "Про державну службу", і в разі призначення на таку посаду за контрактом про проходження дипломатичної служби. При призначенні особи на посаду дипломатичної служби вперше випробування є обов'язковим. Випробування встановлюється строком до шести місяців. Особам, які призначаються на дипломатичні посади Президентом України, випробування не встановлюється.

Дипломатичний ранг – це спеціальне звання, яке, відповідно до Конституції України та Закону України "Про дипломатичну службу в Україні", присвоюється дипломатичним службовцям. Установлюються такі дипломатичні ранги:

- Надзвичайний і Повноважний Посол;
- Надзвичайний і Повноважний Посланник першого класу;
- Надзвичайний і Повноважний Посланник другого класу;
- радник першого класу;
- радник другого класу;
- перший секретар;
- другий секретар;
- третій секретар;
- аташе.

Присвоєння чергового дипломатичного рангу здійснюється згідно з посадою, яку обіймає дипломатичний службовець, і з дотриманням строків перебування у дипломатичних рангах. Відповідність посад дипломатичних службовців до дипломатичних рангів визначається Переліком дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів[51].

Особливістю дипломатичної служби є також ротація і тривалі відрядження. **Ротація** – планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби. В органах дипломатичної служби здійснюється ротація посадових осіб дипломатичної служби. Посадові особи дипломатичної служби підлягають ротації і направляються у довготермінове відрядження з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності та службової необхідності. Участь посадових осіб дипломатичної служби в ротації є обов'язковою умовою проходження ними дипломатичної служби. За поважних причин посадова особа дипломатичної служби, яка обіймає посаду категорії "Б", має право відмовитися від двох поспіль пропозицій суб'єкта призначення про участь у ротації, а посадова особа дипломатичної служби, яка обіймає посаду категорії "В", – від однієї такої пропозиції.

---

[51] Про Перелік дипломатичних посад, приписаних до дипломатичних рангів : Указ Президента України від 21 грудня 2018 р. № 434/2018.

Поважними причинами для відмови від участі в ротації є:

1) відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами;

2) відпустка для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;

3) хвороба члена сім'ї працівника дипломатичної служби, який потребує стороннього догляду.

Порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби визначається Міністерством закордонних справ України (наказ Міністерства закордонних справ України від 18 жовтня 2018 р. № 427 зі змінами та доповненнями).

Довготермінове відрядження – проходження дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби на відповідних посадах у закордонних дипломатичних установах України у строки, передбачені законом, з метою виконання дипломатичних або консульських функцій чи адміністративно-технічного забезпечення діяльності закордонних дипломатичних установ України, а також робота на посадах із виконання функцій з обслуговування в закордонних дипломатичних установах України. Строк довготермінового відрядження працівників дипломатичної служби, зазвичай, становить до чотирьох років у державах із нормальними кліматичними умовами та стабільною безпековою ситуацією і до трьох років – у державах із важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією. Працівники дипломатичної служби після закінчення довготермінового відрядження направляються у наступне довготермінове відрядження не раніше ніж через два, але не пізніше ніж через чотири роки. Термін направлення працівників дипломатичної служби в наступне довготермінове відрядження може бути скорочений за рішенням Державного секретаря Міністерства закордонних справ України у зв'язку із службовою необхідністю направлення працівників дипломатичної служби у довготермінове відрядження до держав із важкими кліматичними умовами або складною безпековою ситуацією. Перелік таких держав установлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства закордонних справ України. Після закінчення строку довготермінового відрядження працівники дипломатичної служби відкликаються у порядку, установленому законодавством. Після закінчення довготермінового відрядження посадовим особам дипломатичної служби (крім осіб, призначених за контрактом про проходження дипломатичної служби) у порядку ротації надається посада в системі органів дипломатичної служби, рівнозначна тій, яку зазначена посадова особа обіймала до направлення у довготермінове відрядження або під час такого відрядження.

Припинення дипломатичної служби можливе:

1) на підставах, передбачених Законом України "Про державну службу";

2) по закінченні строку контракту про проходження дипломатичної служби або за порушення його умов;

3) за відмови без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка обіймає посаду категорії "Б", від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації;

4) за відмови без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка обіймає посаду категорії "В", від другої поспіль пропозиції про участь у ротації;

5) за відмови посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження Міністерства закордонних справ України, від третьої поспіль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби;

6) за відставки дипломатичного службовця;

7) за одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин із відповідною державою чи міжнародною організацією, установлене за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією Міністерства закордонних справ України відповідно до законодавства про державну службу.

Відставкою є припинення дипломатичної служби дипломатичним службовцем, який обіймає дипломатичну посаду категорії "А" та має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла.

Підставами для відставки є:

1) принципова незгода з рішенням відповідного державного органу або посадової особи;

2) примушування дипломатичного службовця до виконання рішення державного органу або посадової особи, яке суперечить законодавству України або може завдати значної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям, окремим громадянам;

3) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню посадових повноважень (за наявності медичного висновку).

Приймає відставку дипломатичного службовця, який обіймає дипломатичну посаду категорії "А" та має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, або надає мотивовану відмову у відставці відповідний державний орган або посадова особа, які призначали такого дипломатичного службовця на дипломатичну посаду. Рішення про прийняття відставки або надання відмови у відставці приймається у місячний строк. У разі відмови у відставці дипломатичний службовець продовжує виконувати посадові обов'язки й має право на звільнення з підстав, передбачених Законом України "Про державну службу".

Граничний вік перебування на дипломатичній службі становить 65 років. Після досягнення 65-річного віку особи, яким присвоєно дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла, можуть перебувати на дипломатичних посадах, призначення на які здійснює Президент України.

20.6. Особливості проходження військової служби

Військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та терито-

ріальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їхнього страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби (ст. 2 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Ознаки військової служби:

- особливий характер, зумовлений особливістю військової справи, її методів і засобів;
- особливі (підвищені) вимоги до осіб, що її проходять (претендують на службу);
- професійний характер;
- проходження служби у добровільному порядку (за контрактом) (громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства), за направленням або за призовом (громадянами України). Проходження служби іноземцями та особами без громадянства можливе лише в добровільному порядку (за контрактом) на посадах у Збройних силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які проходять військову службу, є військовослужбовцями:
- цільова спрямованість на оборону України, її незалежність, територіальну цілісність;
- сувора субординація відносин, чіткий деталізований поділ військовослужбовців (склад: рядовий, сержантський, старшинський, офіцерський);
- установлення військової форми одягу, знаків розрізнення, присвоєння військових звань;
- особливий порядок вступу та проходження служби, деталізація умов, зокрема й у статутах[52].

Види військової служби (ч. 6 ст. 2 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"):

- базова;
- за призовом під час мобілізації, на особливий період;
- за контрактом осіб рядового складу;
- за контрактом осіб сержантського і старшинського складу;
- військова служба (навчання) курсантів вищих військових навчальних закладів і закладів вищої освіти, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки, відділення військової підготовки (далі – вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти), а також закладів фахової передвищої військової освіти;
- за контрактом осіб офіцерського складу;
- за призовом осіб офіцерського складу;
- за призовом осіб із числа резервістів в особливий період.

---

[52] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 212.

Існують ще кілька класифікацій різновидів військової служби: залежно від громадянства осіб, які проходять таку службу, – виключно громадянами України, або моносуб'єктна; строкова; за призовом під час мобілізації, на особливий період; служба як громадянами України, так і іноземними громадянами, особами без громадянства, або полісуб'єтна (за контрактом осіб рядового складу).

Залежно від порядку вступу розрізняють військову службу: за призовом (строкова; за призовом осіб офіцерського складу); за направленням; за контрактом або в добровільному порядку (за контрактом осіб рядового складу). Залежно від органу (формування), у якому проходить служба, виділяють військову службу: у Збройних силах України, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України, Службі зовнішньої розвідки України тощо.

Для проходження військової служби іноземними громадянами та особами без громадянства передбачено особливості (глава III-1 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"), як і для осіб із числа громадян України, яких умовно-достроково звільнено від відбування покарання, стосовно прийняття їх на військову службу за контрактом і проходження військової служби у Збройних силах України (глава III-2 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Військову службу проходять особи на військових посадах, які підлягають заміщенню військовослужбовцями у ЗСУ та інших військових формуваннях, Міністерстві оборони України, СБУ, Державній прикордонній службі України, органах військової процедури, а також в інших державних органах, установах, підприємствах, організаціях.

Перелік посад, які заміщуються вищим офіцерським складом, затверджується Президентом України, а інших посад – Міністерством оборони України. Існує також можливість за певних умов перебування військовослужбовців у розпорядженні відповідних командирів[53].

Засади військової служби визначаються: Конституцією України; законами України "Про військовий обов'язок і військову службу", "Про оборону України", "Про національну безпеку України", "Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію", "Про Службу безпеки України", "Про основи національного спротиву" тощо; підзаконними актами: указами Президента від 10 грудня 2008 р. № 1153/2008 "Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України", від 10 червня 2016 р. № 248/2016 "Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства" тощо, а також статутами: Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 р., Дисциплінарний статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 р., Статут гарнізонної вартової служби Збройних Сил України, затверджений Законом

[53] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 213.

України від 24 березня 1999 р.. Стройовий статут Збройних Сил України, затверджений Законом України від 24 березня 1999 р. тощо.

Базову військову службу громадяни України проходять відповідно до законів України у Збройних силах України та інших військових формуваннях із метою здобуття військово-облікової спеціальності, набуття практичних навичок і умінь для збройного захисту Вітчизни.

Виконання військового обов'язку в запасі полягає в дотриманні військовозобов'язаними порядку і правил військового обліку, проходженні зборів для збереження та вдосконалення знань, навичок і умінь, необхідних для виконання обов'язків військової служби в особливий період.

Громадяни України можуть проходити **службу у військовому резерві** Збройних сил України або інших військових формувань. Порядок відбору та прийняття на службу у військовому резерві, строки, умови та порядок її проходження, а також підстави й порядок звільнення зі служби визначаються цим законом, відповідними положеннями про проходження громадянами України служби у військовому резерві, що затверджуються Президентом України, та іншими нормативно-правовими актами.

На військову службу **за призовом осіб із числа резервістів в особливий період** у визначеному цим законом порядку для оперативного доукомплектування Збройних сил України та інших військових формувань призиваються громадяни України, які уклали контракти про проходження служби у військовому резерві та або зараховані до військового оперативного резерву. Структура військового резерву людських ресурсів установлюється Кабінетом Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2024 р. № 741 "Деякі питання щодо структури військового резерву").

Кожен громадянин України, уперше вступаючи на військову службу до Збройних сил України, інших військових формувань, особисто складає військову присягу на вірність Українському народу і скріплює її власноручним підписом. Іноземець або особа без громадянства, який (яка) уперше приймається на військову службу до Збройних сил України, Державної спеціальної служби транспорту або Національної гвардії України, бере офіційне зобов'язання неухильно додержуватися Конституції та законів України, сумлінно виконувати обов'язки військової служби (ст. 7–12 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Громадяни України, які перебувають на військовому обліку, направляються для підготовки до військової служби; особи, які призиваються, направляються або приймаються на військову службу, службу у військовому резерві; військовозобов'язані, призначені для комплектування посад за відповідними військово-обліковими спеціальностями та іншими спеціальностями в Службі безпеки України під час проведення мобілізації, проходять обов'язковий медичний огляд, крім випадків, передбачених цим законом. Порядок проведення медичного огляду затверджується Міністерством оборони України, центральними органами виконавчої влади, які, згідно із законом, здійснюють керівництво військовими формуваннями, Службою безпеки України, Служ-

бою зовнішньої розвідки України за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Перелік військово-облікових спеціальностей затверджується Міністерством оборони України, а інших спеціальностей у Службі безпеки України – Головою Служби безпеки України (ст. 13 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"). Виконання військового обов'язку в особливий період здійснюється з особливостями, визначеними цим законом та іншими нормативно-правовими актами.

Для проходження військової служби передбачено **граничний термін**, який становить: для військовослужбовців рядового, молодшого сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, – до 45 років; для військовослужбовців старшого сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, – до 50 років; для військовослужбовців вищого сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом, – до 55 років; для військовослужбовців молодшого офіцерського складу – до 45 років; для військовослужбовців старшого офіцерського складу: майорів (капітанів третього рангу), підполковників (капітанів другого рангу) – до 50 років; полковників (капітанів першого рангу) – до 55 років; для військовослужбовців вищого офіцерського складу – до 60 років; для військовослужбовців, які проходять військову службу під час особливого періоду, з числа рядового, сержантського і старшинського складу, молодшого та старшого офіцерського складу – до 60 років; вищого офіцерського складу – до 65 років (ст. 22 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу"). Військовослужбовці Збройних сил України та інших військових формувань, які мають високу професійну підготовку, досвід практичної роботи на займаній ними посаді, визнані військово-лікарською комісією придатними за станом здоров'я для проходження військової служби, на їхнє прохання можуть бути залишені на військовій службі понад граничний вік перебування на строк до 5 років у порядку, установленому положеннями про проходження військової служби громадянами України.

Для військової служби встановлено **строки**: а) для базової військової служби в календарному обчисленні – *у мирний час, в особливий період (крім періоду дії воєнного стану)* – до п'яти місяців, з яких до трьох місяців здійснюється базова загальновійськова підготовка, до двох місяців – фахова підготовка; *під час дії воєнного стану* – до трьох місяців, з яких не менше одного місяця здійснюється базова загальновійськова підготовка, до двох місяців – фахова підготовка; б) *для військової служби за контрактом у мирний період* – для осіб рядового складу – три роки; для осіб сержантського і старшинського складу – від трьох до п'яти років; для курсантів – час навчання; для військовослужбовців, які закінчили заклади фахової передвищої військової освіти, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти та здобули рівень фахової передвищої військової освіти за програмою підготовки для проходження військової служби на посадах осіб сержантського і старшинського складу, – п'ять років; для осіб офіцерського

складу з числа: військовослужбовців, які закінчили вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти за програмою підготовки для проходження військової служби на посадах осіб офіцерського складу та оволоділи спеціальностями льотного складу авіації – десять років, іншими спеціальностями – п'ять років; громадян, яким первинне військове звання присвоєно після проходження повного курсу військової підготовки за програмою підготовки офіцерів запасу або в порядку атестування осіб до присвоєння первинних військових звань офіцерського складу запасу, – від двох до п'яти років, інших громадян – від одного до п'яти років; в) *для військової служби за контрактом в особливий період, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період;* г) *для служби за призовом* тощо (ст. 23 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Початком проходження військової служби вважається: 1) день відправлення у навчальну частину (центр) з територіального центру комплектування та соціальної підтримки (збірного пункту) – для громадян, направлених для проходження базової військової служби; 2) день зарахування до списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) – для громадян, прийнятих на військову службу за контрактом, у тому числі військовозобов'язаних, які проходять збори, і резервістів під час мобілізації; 3) день призначення на посаду курсанта закладу фахової передвищої військової освіти, вищого військового навчального закладу, військового навчального підрозділу закладу вищої освіти – для громадян, які не проходили військову службу, і військовозобов'язаних; 4) день відправлення у військову частину з відповідного районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки або день прибуття до Центрального управління або регіонального органу Служби безпеки України, відповідних підрозділів розвідувальних органів України – для громадян, призваних на військову службу під час мобілізації, на особливий період і на військову службу за призовом осіб офіцерського складу; 5) день зарахування до списків особового складу військової частини – для громадян України, які проходять службу у військовому резерві за контрактом, зараховані під час такої служби до військового оперативного резерву та призиваються на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період; громадян України, які добровільно прибули до військової частини для проходження військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період; 6) день відправлення у військову частину з відповідного районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки або Центрального управління, або регіонального органу Служби безпеки України, відповідних підрозділів розвідувальних органів України – для громадян України, які зараховані до військового оперативного резерву після їх звільнення з військової служби та призиваються на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період (ст. 24 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Військова служба призупиняється для військовослужбовців, які самовільно залишили військові частини або місця служби, дезертирували із Збройних сил України та інших військових формувань або добровільно здалися в полон, якщо інше не визначено законодавством. Початком призупинення військової служби є день внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань на підставі заяви, повідомлення командира (начальника) військової частини, поданих відповідно до ч. 5 ст. 85 Дисциплінарного статуту Збройних сил України, та або заяви, повідомлення начальника відповідного органу управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України про вчинене кримінальне правопорушення.

Підставою для призупинення військової служби є отримання військовою частиною письмового повідомлення правоохоронного органу про внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінального правопорушення (витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань). Військовослужбовці, військову службу яких призупинено, звільняються з посад і вважаються такими, що не виконують (не несуть) обов'язків військової служби. Контракт про проходження військової служби, а також виплата грошового та здійснення продовольчого, речового, інших видів забезпечення таким військовослужбовцям призупиняються. Час призупинення військової служби військовослужбовцям не зараховується до строку військової служби, вислуги у військовому званні та вислуги років для виплати надбавки за вислугу років і призначення пенсії. На них не поширюються пільги та соціальні гарантії, установлені законодавством для військовослужбовців. Військовослужбовці, військову службу яких призупинено, не входять до Збройних сил України та інших військових формувань. Військовослужбовці, військову службу яких призупинено та стосовно яких обвинувальні вироки суду набули законної сили, підлягають звільненню з військової служби, крім військовослужбовців, яким обвинувальним вироком суду, що набув законної сили, призначено кримінальне покарання у вигляді службового обмеження, арешту з відбуттям на гауптвахті або триманням у дисциплінарному батальйоні. Для військовослужбовців, яким обвинувальним вироком суду, що набув законної сили, призначено кримінальне покарання у вигляді службового обмеження, арешту з відбуттям на гауптвахті або триманням у дисциплінарному батальйоні, з дня початку відбування такого покарання військова служба та дія контракту продовжуються, поновлюються виплата грошового і здійснення продовольчого, речового, інших видів забезпечення, пільги та соціальні гарантії, установлені законодавством України. Військовослужбовці, яким судовим рішенням, що набуло законної сили, призначено кримінальне покарання у вигляді штрафу, яких звільнено від кримінальної відповідальності на підставах, передбачених ст. 47–49 Кримінального кодексу України, а також яких звільнено від відбування покарання на підставі амністії, підлягають звільненню з військової служби.

Для військовослужбовців, стосовно яких судом ухвалено виправдувальний вирок, що набув законної сили, або стосовно яких закрито кримінальне провадження відповідно до п. 1–3 ч. 1 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України, військова служба та дія контракту продовжуються. У такому разі строк призупинення військової служби зараховується до вислуги років для виплати надбавки за вислугу років і призначення пенсії, а також до строку вислуги років для присвоєння чергового військового звання, і поновлюються пільги й соціальні гарантії, установлені законодавством України для військовослужбовців. За весь час безпідставного призупинення військової служби таким військовослужбовцям виплачується недоотримане грошове та здійснюються недоотримане продовольче, речове та інші види забезпечення. Військовослужбовці, стосовно яких судом постановлено ухвалу про закриття кримінального провадження та звільнення від кримінальної відповідальності на підставі, передбаченій ч. 5 ст. 401 Кримінального кодексу України, зобов'язані невідкладно, але не пізніше трьох діб після набуття такою ухвалою законної сили, прибути до вказаних в ухвалі військових частин (місць проходження військової служби) для продовження проходження військової служби. З дня прибуття до військових частини (місць проходження військової служби), але не пізніше набуття такою ухвалою законної сили, для таких військовослужбовців військова служба та дія контракту продовжуються, поновлюються виплата грошового і здійснення продовольчого, речового, інших видів забезпечення, пільги та соціальні гарантії, установлені законодавством України.

Порядок та умови призупинення і продовження військової служби визначаються положеннями про проходження військової служби (ст. 24 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Закінченням проходження військової служби вважається день виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) у порядку, установленому положеннями про проходження військової служби громадянами України. Із списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) військовослужбовець не виключається та контракт не припиняється (не розривається) у разі: перебування на лікуванні; захоплення в полон або заручником, а також інтернування у нейтральну державу; безвісної відсутності – до визнання його в установленому порядку безвісно відсутнім або оголошення померлим; настання інших випадків, визначених законодавством (ст. 23 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Військовослужбовці вважаються такими, що виконують обов'язки військової служби: 1) на території військової частини або в іншому місці роботи (занять) протягом робочого (навчального) часу, включаючи перерви, установлені розпорядком (розкладом занять); 2) на шляху прямування на службу або зі служби, під час службових поїздок, повернення до місця служби; 3) поза військовою частиною, якщо перебування там відповідає обов'язкам військовослужбовця або його було направлено туди за наказом командира (началь-

ника); 4) під час виконання державних обов'язків, у тому числі у випадках, коли ці обов'язки не були пов'язані з військовою службою; 5) під час виконання обов'язку з урятування людського життя, охорони державної власності, підтримання військової дисципліни та охорони правопорядку (ст. 24 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу").

Запитання для самоконтролю

1. Вступ на публічну та державну службу.
2. Конкурс на заміщення вакантних посад публічної та державної служби.
3. Службова кар'єра.
4. Ранги державних службовців.
5. Особливості проходження та припинення служби в органах місцевого самоврядування.
6. Військова служба та її ознаки.
7. Види військової служби.
8. Проходження військової служби.
9. Закінчення проходження військової служби.
10. Особливості проходження та припинення дипломатичної служби.

Рекомендована література

1. Припутень Д. С. Теорія примусу у службовому праві : монографія. Херсон : Гельветика, 2018. 426 с.

2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua laws/show/889-19#Text

3. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text

4. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws show/64/2022#Text

5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19

6. Про дипломатичну службу : Закон України від 07 червня 2018 р. № 2449-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text

7. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 р. № 3077-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

9. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. 479 с.

10. Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

11. Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.

Глава 21
ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ

21.1. Поняття публічного службовця

Публічним службовцем є "фізична особа (громадянин України, у виняткових чітко визначених законодавством випадках може бути іноземець), призначена (обрана) на конкретну посаду органу державної влади, органу місцевого самоврядування тощо, для безпосереднього виконання завдань і функцій цього органу на підставі, у межах повноважень, та у спосіб, що передбачені Конституцією та законодавством України"[54].

Ознаки публічного службовця у правовій науці:

а) це один із суб'єктів публічної адміністрації;

б) це конкретна фізична особа, яка в чітко визначеній моделі поведінки виконує завдання і функції державного органу, органу місцевого самоврядування тощо;

в) це громадянин України (у виняткових чітко визначених випадках можуть бути іноземці), що набуває правового статусу публічного службовця у чітко регламентований спосіб;

г) призначення, обрання; призначається на умовах патронатної служби тощо, з дотриманням процедур вступу, проходження публічної служби, її припинення;

д) професійна (фахова) основа виконання визначених обов'язків і реалізації наданих прав; постійний характер діяльності;

е) публічний характер діяльності, служіння від імені держави, громади, особи, для якої передбачено існування патронатної служби;

є) виконання покладених обов'язків особою, яка обіймає посаду публічної служби, з дотриманням визначених законодавством для неї заборон та обмежень;

ж) зміст правового статусу публічного службовця залежить від: виду публічної служби; органу, у якому особа проходить службу; посади, яку особа обіймає, що регламентується як загальним законодавством про публічну службу, так і спеціальними нормативно-правовими актами – актами законодавства про публічну службу;

з) оплатність діяльності публічного службовця. Вид публічної служби зумовлює вид бюджету, з якого будуть здійснюватися виплати (зокрема, державні службовці отримують заробітну плату з державного бюджету, а особи, які проходять службу в органах місцевого самоврядування, – з місцевого);

и) особливий характер юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання покладених обов'язків; статус спеціального суб'єкта правопорушення, суб'єкта відповідальності.

---

[54] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 234.

21.2. Основи правового статусу публічного службовця

Поняття "правовий статус публічного службовця", "правовий статус державного службовця" у чинному законодавстві про публічну службу не закріплені. У правовій науці також відсутня єдність поглядів учених-юристів стосовно визначення правового статусу публічного службовця, правового статусу державного службовця, виокремлення структури їхнього правового статусу. З урахуванням положень теорії права щодо визначення правового статусу особи взагалі, виокремлення елементів його структури та з акцентом на особливість сфери об'єктивізації такого статусу публічними службовцями, державними службовцями, можна умовно виокремлювати правовий статус:

- публічного або державного службовця у вузькому розумінні;
- державного службовця у широкому розумінні.

У вузькому розумінні правовий статус публічного або державного службовця включає їхні права та обов'язки, а в окремих випадках – права, обов'язки та відповідальність. Правовий статус державного або публічного службовця у широкому розумінні охоплює його права, обов'язки, відповідальність, а також "правообмеження, етико-правові вимоги та деякі інші складники"[55].

Правовий статус публічного або державного службовця є спеціальним, визначається спеціальним законодавством, деталізується у функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить службу. Він залежить від виду публічної або державної служби, органу, у якому особа проходить службу, посади, яку особа обіймає, тощо.

Доцільним є з'ясування правового статусу публічного або державного службовця в широкому розумінні. Вищий адміністративний суд України свого часу роз'яснив, що "складовими правового статусу публічного службовця є: вступ на службу, умови та порядок її проходження, звільнення з публічної служби, соціальний статус осіб публічної служби"[56].

21.3. Права та обов'язки публічного службовця

Права та обов'язки публічного службовця є обов'язковими елементами його правового статусу.

Права публічного службовця – це "передбачена законодавством міра його можливої поведінки, яка забезпечується гарантіями"[57].

Обов'язки публічного службовця можна визначити як "регламентовану законодавством міру необхідної, належної поведінки, яка вимагається від нього з метою ефективного виконання завдань і функцій держави"[58].

---

[55] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 26.
[56] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 248.
[57] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 28.
[58] Там само. С. 26.

Права і обов'язки публічного службовця можна класифікувати на:

• громадянські, які є характерними для всіх громадян України, за винятком обмежень, пов'язаних із перебуванням особи на публічній служби;

• службові, які є характерними лише для осіб, які проходять публічну службу.

У свою чергу, службові права та обов'язки поділяються на:

• загальнослужбові – для всіх публічних службовців, визначені в базових актах законодавства про публічну службу;

• спеціальні (спеціально-посадові), характерні для окремих посад публічної служби, визначені посадовими інструкціями, положеннями про структурні підрозділи тощо[59].

Спеціальні права та обов'язки, у тому числі й з внутрішнім поділом на підвиди, виникають із моменту набуття особою статусу публічного службовця (складання Присяги службовця, прийняття суб'єктом публічної адміністрації, іншим суб'єктом адміністративного акта про призначення, обрання особи на посаду публічної служби). Вони залежать від виду публічної служби, органу, у якому особа проходить публічну службу, посади, яку особа обіймає, тощо.

Закон України "Про державну службу" закріплює основні права (ст. 7) та основні обов'язки (ст. 8) державного службовця. До основних обов'язків державного службовця віднесено: 1) обов'язок дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини і громадянина; 4) з повагою ставитися до державних символів України; 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків; 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі й у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження служби; 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності й удосконалювати організацію службової діяльності; 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка, згідно із законом, не підлягає розголошенню; 13) надавати інформацію в межах, визначених законом (ст. 8).

До основних прав державного службовця віднесено: 1) право на повагу до своєї особистості, честі, гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівника, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечен-

[59] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 26.

ня; 4) оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу й умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках із метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій, у випадках, передбачених Законом України "Про державну службу"; 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладання дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів, посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону України "Про державну службу"; 12) отримання від державних органів, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема й з висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозр (ст. 7).

Варто враховувати, що, відповідно до п. 3 Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні", тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України "Про правовий режим воєнного стану".

Наприклад, за положеннями Постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2022 р. № 481 "Деякі питання організації роботи працівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки на період воєнного стану" для відповідних працівників за рішенням виконавчого органу або керівника суб'єкта господарювання може запроваджуватися дистанційна робота за організаційної і технічної можливості для виконання їхніх обов'язків. Водночас робота працівників, членів виконавчого органу та керівників суб'єктів господарювання за межами України допускається лише в разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. У разі перебування працівників суб'єкта господарювання в робочий час поза межами робочого місця в Україні без відповідного рішення або перебування в робочий час за кордоном, за винятком перебування у відрядженні, оформленому в установленому порядку, до них може бути застосоване дисциплінарне стягнення відповідно до закону.

Законом України "Про Національну поліцію" закріплено перелік основних обов'язків поліцейського, а саме:

- неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського;
- професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва;
- поважати й не порушувати права і свободи людини;
- надавати невідкладну, зокрема домедичну й медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я;
- зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;
- інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

Закон України "Про дипломатичну службу" до переліку таких прав і обов'язків включає:

- посадові особи дипломатичної служби користуються правами, визначеними для державних службовців Законом України "Про державну службу", з урахуванням особливостей, установлених Законом України "Про дипломатичну службу". Посадові особи дипломатичної служби під час її проходження в закордонних дипломатичних установах України користуються привілеями та імунітетами відповідно до норм міжнародного права;
- посадові особи дипломатичної служби виконують обов'язки, визначені для державних службовців Законом України "Про державну службу", з урахуванням особливостей, установлених Законом України "Про дипломатичну службу". Посадові особи дипломатичної служби під час її проходження в закордонних дипломатичних установах України зобов'язані поважати закони, правила і традиції держави перебування, гідно представляти Україну.

Крім цього, публічні службовці реалізують інші права та виконують інші обов'язки, визначені в посадових інструкціях, положеннях про структурний підрозділ тощо.

Реалізуються права та виконуються обов'язки публічних службовців задля забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у їхніх відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, задля забезпечення реалізації і захисту публічних інтересів. Така реалізація пов'язана, зокрема, і з межами можливої поведінки публічних службовців, коли допускається свобода вибору поведінки, тобто з дискреційними повноваженнями.

Дискреційні повноваження, згідно із п. 1 розділу III "Корупціогенні фактори" Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженої наказом Національного

агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 р. № 109/23 для "встановлення або розширення … повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням і відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення"[60].

21.4. Етичні вимоги до публічних службовців

Для публічних службовців передбачено обов'язок дотримуватися загальнообов'язкових морально-етичних правил, які врегульовані низкою нормативно-правових актів, серед яких: Закон України "Про запобігання корупції", накази Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 р. № 72-21) "Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування", від 3 березня 2016 р. № 50 "Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку" тощо.

Окрім цього, етичні вимоги до публічних службовців закріплені й у галузевих (відомчих) кодексах, стандартах професійної етики (зокрема Правилах етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів, затверджених наказом Міністерства юстиції України 21 вересня 2017 р. № 2952 5 зі змінами та доповненнями, Кодексі етичної поведінки працівників Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, затвердженому наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 17 грудня 2024 р. № 4347, тощо).

Етикет є "сукупністю звичаїв, правил поведінки людини у суспільстві, які надають їй можливості узгоджено взаємодіяти з іншими учасниками суспільних правовідносин"[61]. Етика публічного службовця є системою правил поведінки, порядку (алгоритму) дій особи, взаємин її і принципів поведінки у публічно-службових відносинах, які є глибоко усвідомленими, придатними, конкретизованими, належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі[62]. Це сукупність законодавчо визначених вимог щодо поведінки публічного службовця, як під час виконання покладених публічно-службових

---

[60] Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 р. № 109/23: URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text

[61] Науково-практичний коментар до Закону України "Про державну службу" / за ред. А. О. Селіванова та М. І. Іншина. Київ : Парлам. вид-во, 2017. С. 93.

[62] Там само.

обов'язків, так і поза публічною службою, спрямованих на підвищення службової дисципліни, ефективності публічної служби, підвищення довіри до неї з боку населення, запобігання та протидії корупції.

Етичні вимоги до публічних службовців визначено у Законі України "Про запобігання корупції" (розділ VI). Перелічимо їх нижче.

1. Додержання вимог закону та етичних норм поведінки.

2. Пріоритет інтересів (публічні службовці діють від імені та в інтересах держави, громади тощо, тобто пріоритет публічного інтересу).

3. Політична нейтральність (обов'язок у будь-який спосіб уникати демонстрації власних політичних переконань, уподобань, поглядів, використання службових повноважень в інтересах політичних партій, окремих політичних діячів).

4. Неупередженість (служіння особи публічним інтересам незважаючи на особисте ставлення до будь-яких осіб, свої політичні погляди, приватні інтереси, релігійні або інші особисті погляди, уподобання, переконання).

5. Компетентність та ефективність (виконання обов'язків має бути сумлінним, компетентним, відповідальним, своєчасним, результативним, не допускати будь-яких зловживань і неефективного використання державних, комунальних ресурсів).

6. Нерозголошення інформації (не розголошувати конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом і не використовувати її в інший спосіб, якщо така інформація стала відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень і професійних обов'язків, крім визначених законом випадків).

7. Утримання від виконання незаконних рішень, доручень (рішень, доручень керівництва, якщо вони суперечать законодавству. У разі отримання для виконання рішення, доручення, які особа вважає незаконними або такими, що становлять загрозу для публічних службовців, особа у письмовій формі негайно повідомляє про це керівництво органу, підприємства, організації, установи, а виборна особа – НАЗК).

Практичне значення врегулювання питання особливостей виконання службовцем наданих йому наказів (розпоряджень), доручень полягає, з одного боку, у забезпеченні підпорядкування у системі публічної служби, ефективного виконання службових завдань, а з іншого боку – у закріпленні гарантії законності у сфері публічної служби, забезпечення прав службовців у відносинах із керівництвом, визначенні основи розв'язання конфліктів між службовцем і керівником щодо сумнівів законності наданого розпорядження (наказу), доручення.

Наприклад, згідно зі ст. 9 Закону України "Про державну службу", державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення). При цьому доручення працівників патронатної служби службовець під час виконання своїх обов'язків виконувати не зобов'язаний (ч. 2 ст. 9).

Накази (розпорядження) мають бути письмовими, а доручення – як письмовими, так і усними, однак мають містити конкретне завдання, інформацію про мету, предмет, строки виконання, особу, яка є відповідальною за виконання (ч. 3 ст. 9).

Важливо, що в разі отримання службовцем наказу (розпорядження), доручення від керівника вищого рівня він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника (ч. 4 ст. 9). Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, або керівником чи органом вищого рівня (ч. 5 ст. 9).

Урегулювання особливостей виконання наказу (розпорядження), доручення, відносно законності якого у службовця є сумніви, має важливе практичне значення, оскільки вчинення службовцем відповідних дій (повідомлення вищестоящого керівника або органу, запит письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення) звільняє його від відповідальності за виконання акта, якщо той буде визнаний незаконним у встановленому законному порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення. Якщо ж службовець не вчинив зазначених дій, то він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

8. Утримання від виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення. За жодних обставин службовець не зобов'язаний виконувати такі акти, навіть за письмового їх підтвердження, і зобов'язаний повідомити про це керівника (орган) вищого рівня; у разі ж виконання такого акта службовець несе відповідальність згідно із законом.

9. Згідно із Загальними правилами етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом НАДС від 5 серпня 2016 р. № 158, публічні службовці зобов'язані:

- під час виконання посадових зобов'язань бути доброзичливими, ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати підвищеної інтонації, використання нецензурної лексії), з повагою ставитися до прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не виявляти байдужість, свавілля до їхніх правомірних вимог і дій;
- запобігати виникненню конфліктів у стосунках із колегами, підлеглими, керівниками, громадянами, виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, незважаючи на особисті, релігійні, ідеологічні та інші погляди, уподобання, не віддавати переваг, не виявляти прихильності до окремих осіб, поважати приватне життя інших осіб;
- поліпшувати свої навички, уміння, знання, компетентності відповідно до функцій і завдань займаної посади, підвищувати професійний і культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності;
- дбати про авторитет публічної служби, позитивну репутацію державних органів, органів місцевого самоврядування, дотримуватися правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечувати високу якість роботи, дотримуватися встановленого внутрішнього службового розпорядку; носити одяг відповідно до офіційно-ділового стилю і загальноприйнятих вимог пристойності;

• з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови, шанувати народні звичаї, національні традиції тощо.

Фактично йдеться про визначені законодавством загальні правила поведінки публічних службовців щодо "служіння публічним інтересам, гідної поведінки, доброчесності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості та підзвітності, сумлінності"[63].

Правила етичної поведінки (хоча й не перелік, а їхні засади) закріплені в законодавстві про публічну службу з різним ступенем деталізації залежно від виду публічної служби, органу, у якому така служба здійснюється, посади, яку особа під час публічної служби обіймає, тощо.

Зокрема, у Законі України "Про державну службу" закріплено: обов'язок службовця дотримуватись правил етичної поведінки (п. 2 ч. 1 ст. 8); включення дотримання правил етичної поведінки до щорічного оцінювання результатів службової діяльності особи (ст. 44); визнання порушення службовцем правил етичної поведінки дисциплінарним проступком, за вчинення якого передбачено можливість накладення дисциплінарного стягнення у вигляді попередження про неповну службову відповідність (ст. 65, 66).

У Правилах етичної поведінки поліцейських, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 9 листопада 2016 р. 1179 (далі Правила), зазначено, що під час виконання службових обов'язків поліцейський повинен:

• неухильно дотримуватися положень Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, і Присяги поліцейського;

• професійно виконувати свої службові обов'язки, діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що визначені Конституцією, законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, міжнародними договорами України, а також Правилами;

• поважати й не порушувати права та свободи людини, до яких, зокрема, належать права на: життя; повагу до гідності; свободу й особисту недоторканність; недоторканність житла; свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду й віросповідання; право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; мирні зібрання; свободу пересування, вільний вибір місця проживання; інші права, які передбачені Конституцією та законами України, міжнародними договорами України;

• у кожному окремому випадку обирати той захід з-поміж заходів, передбачених законодавством України, застосування якого спричинить настання найменш негативних наслідків;

• неухильно дотримуватись антикорупційного законодавства України, обмежень, пов'язаних зі службою в Національній поліції України, визначених

[63] Науково-практичний коментар до Закону України "Про державну службу". С. 94.

Законами України "Про Національну поліцію", "Про запобігання корупції" та іншими актами законодавства України;

• виявляти повагу до гідності кожної людини, справедливо та неупереджено ставитися до кожного, незважаючи на расову чи національну приналежність, мову, стать, вік, віросповідання, політичні чи інші переконання, майновий стан, соціальне походження чи статус, освіту, місце проживання, сексуальну орієнтацію або іншу ознаку;

• поводитися стримано, доброзичливо, відкрито, уважно і ввічливо, викликаючи в населення повагу до поліції і готовність співпрацювати;

• контролювати свою поведінку, почуття та емоції, не дозволяючи особистим симпатіям або антипатіям, неприязні, недоброму настрою або дружнім почуттям впливати на прийняття рішень та службову поведінку;

• мати охайний зовнішній вигляд, бути у встановленій формі одягу;

• дотримуватися норм ділового мовлення, не допускати використання нормативної лексики;

• зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

• інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді.

21.5. Матеріальне й соціальне забезпечення публічних службовців

Держава забезпечує достатній рівень оплати праці публічних службовців на виконання ч. 3 ст. 23 Загальної декларації прав людини, згідно з якою "кожен працюючий має право на справедливу, задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування, її самої та її сім'ї, і яка в разі потреби доповнюється іншими засобами соціального забезпечення"[64]. Згідно зі ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, особа має право на справедливі та сприятливі умови праці, у тому числі й винагороду.

Оплата праці публічних службовців (хоча самі визначення "оплата праці", "оплата праці публічного службовця" відсутні у законодавстві) складається з: посадового окладу; надбавок за вислугу років і ранг; виплат за додаткове навантаження (кількох різновидів); премій. Фактично йдеться про основну (посадовий оклад) і додаткову оплату (доплати та виплати, премії, пов'язані з виконанням посадових завдань і функцій), інші заохочувальні та компенсаційні виплати (одноразові, які виплачуються понад установлені законодавством норми).

Зокрема, згідно зі ст. 50 Закону України "Про державну службу", заробітна плата державного службовця складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавки

[64] Науково-практичний коментар до Закону України "Про державну службу". С. 283.

за вислугу років; 3) надбавки за ранг державного службовця; 4) премії (у разі встановлення).

Дію ч. 1 ст. 52 зупинено на 2025 рік у частині встановлення надбавки за вислугу років на державній службі державним службовцям державних органів, які здійснюють оплату праці на основі класифікації посад, згідно із законом № 4059-IX від 19.11.2024 р. Надбавка за вислугу років на державній службі встановлюється на рівні 3 % посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 % від посадового окладу.

Згідно із Законом України "Про Національну поліцію", поліцейські отримують грошове забезпечення, розмір якого визначається залежно від посади, спеціального звання, строку служби в поліції, її інтенсивності та умов, кваліфікації, наявності наукового ступеня або вченого звання. Порядок виплати грошового забезпечення визначає Міністр внутрішніх справ України (Наказ Міністерства внутрішніх справ України 6 квітня 2016 р. № 260 "Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських"). До складу грошового забезпечення входять: 1) посадовий оклад; 2) оклад за спеціальним званням; 3) щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер); 4) премії; 5) одноразові додаткові види грошового забезпечення.

Посадова особа місцевого самоврядування має право на оплату праці залежно від посади, яку вона обіймає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи. Посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України. Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Для службовців можуть установлюватися премії, які, на відміну від інших складників оплати праці, є необов'язковими. Преміювання службовців є правом, а не обов'язком керівника відповідного органу. За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть установлюватися премії. До премій державного службовця належать:

- премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу;
- місячна або квартальна премія за належне виконання умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення).

При цьому загальний розмір премій, передбачених п. 2 цієї частини, які може отримати державний службовець за рік, не може перевищувати 30 % фонду його посадового окладу за рік.

Наразі діє Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріа-

тів), затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 13 серпня 2016 р. № 646 (у редакції наказу Міністерства соціальної політики України від 6 травня 2019 р. № 683). Типове положення про преміювання затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудових відносин за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує і реалізує державну політику у сфері державної служби (п. 2 ч. 6 ст. 52 Закону України "Про державну службу"). На підставі Типового положення державний орган, орган місцевого самоврядування за погодженням із виборним органом первинної профспілкової організації розробляє і затверджує власне положення про преміювання.

За ефективну й бездоганну службу, особливі заслуги до публічних службовців можуть застосовуватися також інші види заохочень. **Заохочення** – це "важливий спосіб впливу, який через інтереси, свідомість спрямовує волю особи на здійснення корисних, з погляду суб'єктів управління, дій"[65]. Правові засади застосування заохочень до публічних службовців закріплені в законодавстві про публічну службу: законах України "Про державну службу" (ст. 53), "Про дипломатичну службу" (ст. 3), "Про Національну поліцію" (ст. 19, 71, 84), "Про Національну гвардію України" (ст. 21), "Про державні нагороди України" тощо; указі Президента України від 19 лютого 2003 р. № 138/2003 "Про Порядок представлення до нагородження та вручення державних нагород України"; Постанові Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2008 р. № 725 "Про почесну грамоту Кабінету Міністрів України", наказах центральних органів виконавчої влади тощо.

Зокрема, для державних службовців можуть застосовуватися такі заохочення: 1) оголошення подяки; 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, передбаченому законодавством; 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовими нагородами (вітальний лист, подяка, почесна грамота); 5) представлення до відзначення державними нагородами (ст. 53 Закону України "Про державну службу").

У свою чергу, у Дисциплінарному статуті Національної поліції України, затвердженому Законом України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII, передбачено можливість відзначення поліцейських. До поліцейських можуть застосовуватися такі види заохочень: 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення; 2) занесення на дошку пошани; 3) заохочення грошовою винагородою; 4) заохочення цінним подарунком; 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти діб; 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання; 9) присвоєння спеціального звання,

[65] Заохочення у службовому праві : навч. посіб / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2017. С. 273; Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 163.

вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; 10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Вогнепальна зброя"; 11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Холодна зброя".

Законом України "Про державні нагороди України" передбачено можливість представлення службовців до державних нагород як "вищої форми відзначення особи за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності та інші заслуги особи перед Україною" (ст. 1 Закону): звання "Герой України"; орден або медаль; відзнака "Іменна вогнепальна зброя"; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака.

Достатньо розгалуженою є система відомчих відзнак для публічних службовців. Зокрема, МВС України встановлені такі заохочувальні відзнаки: подяка; грамота; почесна грамота; нагрудні знаки "За відзнаку в службі", "За відвагу в службі", "За безпеку народу"; медалі "10 років сумлінної служби", "15 років сумлінної служби", "20 років сумлінної служби", "Ветеран служби" (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 січня 2013 р. № 38 "Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства внутрішніх справ України"); у МЗС України – Подяка Міністерства закордонних справ України; Почесна грамота Міністерства закордонних справ України; нагрудні знаки "Відзнака МЗС України", "За сумлінну службу", "За відданість дипломатичній службі" (Наказ Міністерства закордонних справ України 5 лютого 2013 р. № 41 у редакції Наказу Міністерства закордонних справ України 28 серпня 2017 р. № 354 "Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України").

Заохочення для службовців, які обіймають посади категорій "Б", "В", застосовуються керівником державної служби, а для службовців, які обіймають посади категорії "А", – суб'єктом призначення.

Для службовців мілітаризованої публічної служби особливості процедури заохочення регламентовані спеціальними нормативними актами.

Відзначення державними нагородами здійснюється виключно указами Президента України з дотриманням вимог нагородного законодавства.

Заохочення не застосовується до службовців протягом строку застосування до них дисциплінарних стягнень. Публічним службовцям у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло (ст. 54 Закону України "Про державну службу". Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в Україні, затверджене постановою РМ УРСР від 4 лютого 1988 р. № 37), а для вирішення соціально-побутових питань їм може надаватися матеріальна допомога (Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань" від 8 серпня 2016 р. № 500). Ці питання врегульовані в законах України "Про державну службу" (ст. 54), "Про Національну поліцію" (ст. 96–98, 103), "Про дипломатичну службу" (ст. 34–36) тощо.

Приклад. Отримання одноразової грошової допомоги у зв'язку з інвалідністю на підставі Закону України "Про Національну поліцію" не виключає права позивача на отримання одноразової грошової допомоги на підставі ч. 1 ст. 9 Закону України "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб"[66].

Публічним службовцям мають бути створені здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання покладених на них обов'язків. Керівник служби створює такі умови для службовця і вживає заходи для: надання інформації, необхідної для виконання службовцем покладених обов'язків; облаштування приміщення, пристосованого для проходження служби; належного облаштування робочого місця службовця; забезпечення службовця необхідним устаткуванням (ст. 55 Закону України "Про державну службу"). Залежно від виду публічної служби, органу, у якому особа проходить службу, і посади, яку вона обіймає, умови проходження публічної служби й заходи, яких має вживати керівник, можуть відрізнятися.

Зокрема, Законом України "Про дипломатичну службу" передбачено тривалі відрядження службовців, у тому числі й у країни з різними умовами перебування (ст. 18), що передбачає вжиття керівником служби низки заходів щодо створення здорових, сприятливих, безпечних умов перебування як службовця, так і членів його родини.

На час воєнного стану оплата праці державним службовцям, що продовжують виконувати службові обов'язки, здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу", Постанови КМУ від 18 січня 2017 р. № 15 "Питання оплати праці працівників державних органів", інших актів законодавства з питань державної служби. У разі оголошення простою оплата праці здійснюється з урахуванням ст. 113 КЗпП України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 22. Керівник може самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин посадового окладу. За мобілізованими працівниками зберігається середній заробіток. Виплата грошового забезпечення здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей".

Тривалість робочого часу державних службовців регулюється ч. 1, 2 ст. 56 Закону України "Про державну службу" і продовжує становити 40 год на тиждень. Разом із тим, згідно із ч. 4 ст. 56 цього закону, для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а та-

[66] Постанова Верховного Суду від 28 вересня 2021 р. у справі № 813/501/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/99976971

кож у вихідні, святкові й неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю. або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців. Відповідно до ст. 107 КЗпП оплата праці у вихідні дні працівникам, які одержують місячний оклад, здійснюється у розмірі одинарної годинної або денної ставки зверх окладу. Подвійна оплата праці у вихідні дні на період дії воєнного стану не застосовується. Відповідно до п. 4 ст. 56 Закону України "Про державну службу" за роботу понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців. Робота державних службовців понад установлену тривалість робочого дня оплачується відповідно до ст. 106 КЗпП України, тобто в подвійному розмірі годинної ставки.

Ч. 2 ст. 12 Закону України "Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану" передбачено, що в період дії воєнного стану роботодавець може відмовити працівнику в наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий працівник залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури. Отже, за вказаних обставин державному службовцю або посадовій особі місцевого самоврядування може бути відмовлено в наданні відпустки, зокрема тієї, що передбачена графіком. В інших випадках відпустка, передбачена графіком, має бути надана в установленому порядку. Водночас у ч. 1 ст. 12 згаданого закону зазначено, що в період дії воєнного стану надання працівнику щорічної основної відпустки за рішенням роботодавця може бути обмежено 24 календарними днями за поточний робочий рік.

Особливості виплати додаткової винагороди на період дії воєнного стану військовослужбовцям Збройних сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Офісу Генерального прокурора, особам рядового і начальницького складу Державної служби з надзвичайних ситуацій, співробітникам Служби судової охорони, особам начальницького складу Управління спеціальних операцій Національного антикорупційного бюро та поліцейським, а також особам рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби, які несуть службу в органах і установах зазначеної служби, регламентується Постановою Кабінету Міністрів від 28 лютого 2022 р. № 168 "Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану".

21.6. Політична неупередженість публічних службовців

Політичну неупередженість прийнято розглядати у кількох значеннях як:
а) ознаку публічної служби;
б) принцип публічної служби;
в) вимоги до поведінки публічних службовців[67].

Традиційно основними елементами політичної неупередженості вважаються: членство публічних службовців у політичних партіях, рухах (дозвіл, обмеження, заборона), публічне висловлювання їхнього власного ставлення до них (ступінь свободи), політична агітація (дозвіл, обмеження, заборона), що фактично означає модель обмежень політичної активності публічних службовців, їхньої участі в політичному житті держави.

У законодавстві країн світу це питання регламентується по-різному. Зокрема, у законодавстві Чехії заборонено вищим службовцям обіймати посади в політичних партіях або рухах упродовж усього періоду перебування на службі (ст. 64). У законодавстві Литви публічним службовцям дозволено мати членство в політичних партіях та організаціях і брати участь у політичній діяльності, щоправда, поза службовим (робочим) часом[68].

Політична неупередженість щодо державних службовців в Україні закріплена у ст. 10 Закону України "Про державну службу", а саме: а) службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їхньої партійної належності та своїх політичних переконань; б) службовцям заборонено демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії (бездіяльність), що в будь-який спосіб можуть засвідчити їхнє особливе ставлення до політичної партії, негативно вплинути на імідж державного органу, довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності, національної безпеки, здоров'я, прав, свобод інших осіб; в) заборонено: бути членом політичної партії (для службовців, які обіймають посади державної служби категорії "А" й на цей період зупиняють своє членство у партії); обіймати посади в керівних органах партії; суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради (для службовців, що обіймають посади категорії "А"); використовувати своє службове становище для участі в передвиборчій агітації, акціях і заходах, що організовуються партією, а також у політичних цілях; г) особа зобов'язана в разі реєстрації кандидатом у депутати ЦВК, виборчими комісіями в одноденний строк письмово повідомити про це керівника служби (з можливістю надання за заявою особи відпустки без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі); д) заборонено організовувати і брати участь у страйках, агітаціях (крім випадку оформлення відпустки в разі реєстрації кандидатом у депутати для участі у виборчому процесі).

Політичну неупередженість публічних службовців слід відмежовувати від позапартійності та політичної нейтральності.

---

[67] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 33.
[68] Там само.

Позапартійністю, згідно із ч. 3 ст. 6 Закону України "Про політичні партії в Україні", є заборона бути членами політичних партій для суддів, прокурорів, поліцейських, військовослужбовців, працівників НАБУ, співробітників СБУ, персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України тощо. На період перебування на зазначених посадах або служби члени політичних партій зупиняють своє членство у партії. Ці положення деталізовані в законах, які визначають особливості проходження служби в окремих органах публічної влади.

Так, у ч. 3 ст. 18 Закону України "Про прокуратуру" передбачено, що прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. У ч. 3 ст. 6 Закону України "Про Службу безпеки України" закріплено, що використання Служби безпеки України в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичні цілі, у Службі безпеки України забороняється. На період служби чи роботи за трудовим договором членство співробітників Служби безпеки України в таких об'єднаннях зупиняється. Як виняток, дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України, у професійних спілках. У ч. 1 ст. 11 Закону України "Про Національну гвардію України" визначено, що військовослужбовці НГУ на період військової служби зупиняють членство в політичних партіях і професійних спілках. Військовослужбовці НГУ можуть бути членами громадських об'єднань, крім об'єднань, статутні положення яких суперечать засадам діяльності НГУ, а також брати участь у їхній роботі у вільний від обов'язків військової служби час. Організація військовослужбовцями НГУ страйків і участь у їх проведенні не допускаються.

Політична неупередженість передбачає:

а) заборону службовцям бути членами політичних партій;

б) заборону діяльності в органах публічної влади політичних партій, рухів, інших об'єднань, які переслідують політичні цілі.

Політичну нейтральність слід розглядати, згідно зі ст. 40 Закону України "Про запобігання корупції", як обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, уникати демонстрації у будь-який спосіб власних політичних переконань, поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій, їхніх осередків, окремих політиків.

Політична неупередженість не поширюється на виборних осіб та осіб, що обіймають політичні посади.

21.7. Особливості захисту права на державну та публічну службу

У випадку порушення прав публічного або державного службовця чи виникнення перешкод у реалізації наданих їм прав публічні службовці мають можливість захищати свої права. Захист права на публічну службу є спосо-

бом забезпечення законності в публічній службі, гарантією забезпечення прав публічних службовців[69].

Захист права на публічну службу можливий або в адміністративному (позасудовому) порядку – шляхом адміністративного оскарження (подання скарги до вповноважених суб'єктів управління публічною службою), або у судовому порядку – шляхом звернення до суду (судового оскарження).

У порядку адміністративного (позасудового) оскарження службовець у місячний строк із дня, коли дізнався або мав дізнатися про порушення права, виникнення перешкод у його реалізації, може подати скаргу керівнику служби з обов'язковим зазначенням фактів порушень або перешкод у реалізації права. Згідно зі ст. 11 Закону України "Про державну службу", скарга може подаватися до керівника державної служби (у Секретаріаті КМУ – це Державний секретар КМУ, у міністерстві – державний секретар міністерства, в іншому центральному органі виконавчої влади – керівник цього органу, у місцевих державних адміністраціях – керівник апарату тощо).

У такій скарзі, зокрема, доцільно відображати: найменування посади та власне ім'я, прізвище керівника державної служби, якому подається скарга; інформацію про державного службовця: прізвище, ім'я та по батькові; найменування посади; зворотну адресу; факти, що призвели до порушення прав державного службовця або створили перешкоди у їх реалізації, інші обставини, що підтверджують викладені факти; найменування структурного підрозділу державного органу та/або посаду особи, дії (бездіяльність) якого (якої), на думку державного службовця, призвели до порушення прав або створення перешкод у реалізації таких прав; рішення або копії рішень, які приймалися із цього питання за зверненнями державного службовця раніше, а також копії інших документів, що можуть свідчити про порушення прав державного службовця (за наявності); вимогу про поновлення прав та/або усунення перешкод у їх реалізації.

Законодавець надає службовцеві право вимагати від керівника служби створення комісії для перевірки зазначених у скарзі фактів (п. 2 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про державну службу"). Комісія створюється у складі трьох осіб із забезпеченням представництва керівника державної служби (зі службовців цього органу), службовця (зі службовців цього органу), виборного органу первинної профспілки (з делегованих службовців цього органу) або ж обраних на загальних зборах (конференції) службовців. За підсумками роботи комісії готується висновок, на якому ґрунтується відповідь керівника служби на скаргу службовця. Письмова відповідь (рішення) керівника служби на скаргу службовця має бути надана йому не пізніше 20 календарних днів для отримання скарги. За виявлення порушень права службовця або перешкод у його реалізації керівник усуває їх, уживає заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

---

[69] Битяк Ю. П. Публічна служба. С. 49.

Приклад. Норми, що регулюють строки подання скарг, безсумнівно, спрямовані на забезпечення належного здійснення правосуддя і юридичної визначеності. Зацікавлені особи мають розраховувати на те, що ці норми будуть застосовані. У той самий час такі норми та їх застосування не мають перешкоджати учасникам провадження використовувати доступні засоби захисту[70] (див. рішення у справі "Мельник проти України"[71] (Melnyk v. Ukraine), № 23436/03, п. 22–23 від 28 березня 2006).

Суд зазначає, що відповідно до усталеної практики щодо України зазначені гарантії, закріплені у ст. 6, є застосовними до провадження у суді касаційної інстанції як у цивільних, так і в адміністративних справах, незважаючи на їхню українську класифікацію.

Службовець може захищати свої права й шляхом звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, визначеного КАС України, щодо розгляду публічно-правових справ із приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, припинення (ст. 19 КАС України визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби).

Приклад. 11 лютого 2021 р. Верховний Суд у складі судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду розглянув касаційну скаргу особи на постанову Сьомого апеляційного адміністративного суду від 28 травня 2020 р. у справі № 240/532/20 (провадження № К/9901 14941 20) за її ж позовом до Військової частини А1495 про визнання дій протиправними та стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні. Верховний Суд дійшов висновку, що відсутні підстави для застосування у спірних правовідносинах ч. 1 ст. 233 КЗпП України з огляду на те, що строк звернення до суду за вирішенням цього публічно-правового спору щодо стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні охоплюється спеціальною нормою ч. 5 ст. 122 КАС України[72].

Запитання для самоконтролю

1. Поняття публічного службовця.
2. Види публічних службовців.
3. Правовий статус публічного службовця.
4. Права публічного службовця.

---

[70] Справа "Перетяка та Шереметьев проти України" (заяви № 17160/06 та 35548/06) : Рішення Європейського суду з прав людини від 21 грудня 2010 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_657#Text

[71] Справа "Мельник проти України" (заява № 23436/03) : Рішення Європейського суду з прав людини від 28 березня 2006 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_037#Text

[72] Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2021 р. у справі № 240/532/20. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/94840192

5. Обов'язки публічного службовця.
6. Етика публічних службовців.
7. Матеріальне й соціальне забезпечення публічних службовців.
8. Види заохочень публічних службовців.
9. Політична неупередженість публічних службовців.
10. Особливості захисту права на державну та публічну службу.

Рекомендована література

1. Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищої освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук. В. В. Зуй та ін. ; вид. 6-те, доп. і перероб. Харків : Право, 2021. 194 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

3. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.

4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5. Адміністративне право. Харків : Право. 2020. 960 с.

5. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.

6. Голобутовський Р. З. Теорія та практика адміністративно-правового забезпечення публічної служби в органах судової влади : монографія. Київ : Маслаков Р. О. : Освіта України, 2019. 356 с.

7. Горзов А. П., Долгий О. О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2017. Вип. 1 (13). С. 48–54.

8. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. : за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. 479 с.

9. Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

10. Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.

Глава 22
ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

22.1. Поняття та значення дисциплінарної відповідальності публічних службовців

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців – це застосування уповноваженими суб'єктами (особами, яким порушник безпосередньо або опосередковано підпорядкований до публічних службовців на підставах і в порядку, що передбачені національним законодавством, стягнень дисциплінарного характеру.

Ознаки дисциплінарної відповідальності публічних службовців: 1) основною підставою відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку; іноді такою підставою може бути вчинення адміністративного проступку (ст. 15 КУпАП); 2) до відповідальності уповноважені притягувати тільки ті суб'єкти, які передбачені законодавством і перебувають із правопорушником у відносинах підпорядкування; 3) застосування до правопорушника дисциплінарних стягнень; 4) відповідальність здійснюється в позасудовому порядку за спеціально передбаченими процедурами; 5) дисциплінарна відповідальність одночасно регламентується нормами трудового й адміністративного права; 6) суб'єктами такої відповідальності є особи, які належать до категорії публічних службовців[73].

Особливістю дисциплінарної відповідальності публічних службовців є те, що такі особи несуть як загальну дисциплінарну відповідальність, яка передбачена КЗпП України та правилами внутрішнього трудового розпорядку, так і спеціальну дисциплінарну відповідальність за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків у сфері публічної служби, яка передбачена законами України "Про державну службу"[74] та "Про службу в органах місцевого самоврядування"[75]. Така спеціальна дисциплінарна відповідальність характеризується: а) спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку (для її застосовування важливо визначитись із категорією публічного службовця – суддя, службовець, що обіймає адміністративну посаду в міністерстві, прокурор тощо); б) особливим характером протиправного діяння (протиправність діяння буде визначатись залежно від займаної особою посади, обсягу прав

---

[73] Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. С. 16–17.

[74] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[75] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

і обов'язків, що закріплені за особою посадовими інструкціями, напрямом діяльності державного органу й органу місцевого самоврядування, у яких працює публічний службовець. тощо); в) спеціальними видами дисциплінарних стягнень, адже КЗпП передбачає лише два види стягнень – догану та звільнення; г) особливим порядком оскарження дисциплінарного стягнення[76].

22.2. Підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців

Підстави дисциплінарної відповідальності публічних службовців можуть бути розглянуті як тричленна конструкція, що включає нормативну, фактичну та процесуальну підстави. Нормативною підставою є положення Закону України "Про державну службу" та КЗпП України, фактичною – дисциплінарний проступок, а процесуальною – рішення уповноваженого суб'єкта про накладення на публічного службовця дисциплінарного стягнення.

Визнаючи дисциплінарний проступок як підставу для притягнення до дисциплінарної відповідальності (за термінологією ч. 1 ст. 147 КЗпП України – порушення трудової дисципліни), законодавство України, на жаль, не містить нормативного визначення цього поняття. Утім, Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р. містить законодавчу дефініцію дисциплінарного проступку державного службовця, під яким розуміється протиправна, винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених цим законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення[77].

Основними ознаками дисциплінарного проступку публічного службовця є: 1) протиправність дії (бездіяльності), що порушує дисципліну; 2) винність особи, яка є суб'єктом трудових і службових відносин; 3) наявність певних шкідливих наслідків при загальному незначному ступеню суспільної небезпеки; 4) причинний зв'язок між протиправною дією (бездіяльністю) і шкідливими наслідками; 5) караність у вигляді застосовування дисциплінарних стягнень[78].

Дисциплінарному проступку притаманна визначена єдність об'єктивних і суб'єктивних ознак, сукупність яких називається *складом правопорушення*.

Загальним об'єктом дисциплінарного проступку публічного службовця треба вважати суспільні відносини, що складаються у сфері публічної служби щодо забезпечення необхідного рівня трудової і службової дисципліни в органах державної влади й місцевого самоврядування. Безпосереднім об'єктом проступку можуть бути: а) службові обов'язки, визначені за посадою;

---

[76] Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців. С. 17.

[77] Про державну службу. Ч. 1. Ст. 65.

[78] Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність: поняття, принципи та види. *Університетські наукові записки.* 2014. № 1. С. 127; Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців. С. 16.

б) правила додержання службової дисципліни (режим робочого часу, розпорядок дня, правила поводження зі службовими документами); в) загальні правила поведінки державних службовців поза службою, а також етичні вимоги, що висуваються до них.

Елементами, що характеризують об'єктивну сторону дисциплінарного проступку, є: а) протиправне діяння (бездіяльність); б) шкідливі наслідки; в) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками; г) час і місце діяння.

Протиправне діяння дисциплінарного проступку може бути здійснено у формі дії або бездіяльності, вчиненої чи допущеної у зв'язку з виконанням публічним службовцем своїх трудових обов'язків, що призводить до негативних наслідків – заподіяної шкоди об'єкту такого проступку. При цьому ознака протиправності тісно пов'язана з об'єктом і означає заборону діяння під загрозою застосування санкцій.

Для притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності не мають значення реальні наслідки дисциплінарного проступку. За постановою Верховного Суду від 20 травня 2020 р. у справі № 754 4355 17[79], для накладення дисциплінарного стягнення цілком достатньо фіксації самого факту вчиненого працівником порушення трудової дисципліни, а наявність чи відсутність шкідливих наслідків може бути врахована тільки при визначенні тяжкості проступку та виборі виду дисциплінарного стягнення.

Суб'єктом дисциплінарного проступку є публічний службовець, тобто громадянин України, який обіймає посаду публічної служби в органі державної влади чи місцевого самоврядування, одержує заробітну плату з державного чи місцевого бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного чи муніципального органу, а також дотримується принципів публічної служби.

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони є наявність вини публічного службовця, на що прямо вказується у Законі України "Про державну службу": "Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної, винної дії або бездіяльності..."[80]. При цьому Верховний Суд у постанові від 22 липня 2020 р. у справі № 554/9493/17[81] указав, що ознакою порушення трудової дисципліни є наявність проступку в діях або бездіяльності працівника, а його складниками є дії (бездіяльність) працівника: порушення або неналежне виконання покладених на працівника трудових обов'язків; вина працівника; наявність причинного зв'язку між діями (бездіяльністю) і порушенням або неналежним виконанням покладених на працівника трудо-

---

[79] Постанова Верховного Суду України від 20 травня 2020 р. у справі № 754 4355/17. URL : https://verdictum.ligazakon.net/document 89426504?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03

[80] Про державну службу. Ч. 1. Ст. 65.

[81] Постанова Верховного Суду України від 22 липня 2020 р. у справі № 554/9493/17. URL : https://verdictum.ligazakon.net/document/90591458?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03

вих обов'язків. Недоведеність хоча б одного із цих елементів виключає наявність дисциплінарного проступку.

Дисциплінарними проступками державних службовців є: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 9-1) порушення вимог Закону України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)" у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який обіймає посаду державної служби категорії "А" або "Б"; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у т. ч. відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу[82].

Слід наголосити, що порушення присяги як підстава для застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення передбачає наявність конкретного, надзвичайно тяжкого проступку *"як за фактом його вчинення, так і за насідками, до якого він призводить", на чому наголошено у постанові Верховного Суду від 27 квітня 2020 р. у справі № 826/10854/17:*

"В основі поведінки державного службовця закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт

[82] Про державну службу. Ч. 1. Ст. 65.

порушення Присяги. Складаючи Присягу, державний службовець покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання... Отже, під порушенням Присяги слід розуміти скоєння державним службовцем проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету державного органу та унеможливлює подальше виконання ним своїх обов'язків... При цьому порушення Присяги може бути наслідком недодержання, порушення державним службовцем як правових, так і етичних (моральних) засад проходження публічної служби... Припинення державної служби за порушення Присяги є найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою"[83].

Підтвердженням вищезазначеного є також постанова Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 200 11036/20-а:

"Службова дисципліна базується на високій свідомості та зобов'язує кожного працівника поліції, зокрема, дотримуватися законодавства, неухильно виконувати вимоги Присяги, статутів і наказів начальників; з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час, бути прикладом у дотриманні громадського порядку, припиняти протиправні дії осіб, які їх учиняють. З тексту Присяги поліцейського, неухильне дотримання якої визначено законом, слідує, що в основі поведінки працівника поліції закладені етичні, правові та службово-дисциплінарні норми поведінки, недодержання яких утворює факт порушення Присяги. Тому, складаючи Присягу, поліцейський покладає на себе не тільки певні службові зобов'язання, але й моральну відповідальність за їх виконання. Порушення Присяги слід розуміти як скоєння поліцейським проступку (вчинку) проти інтересів служби, який суперечить покладеним на нього обов'язкам, підриває довіру до нього як до носія влади, що призводить до приниження авторитету органів поліції та унеможливлює подальше виконання ним своїх обов'язків. Як висновується з аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність працівників органів поліції, законодавець висуває підвищені вимоги до поліцейського, що пов'язано з особливим статусом Національної поліції, а також спрямованістю діяльності поліції на служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, підтримання публічної безпеки і порядку. У свою чергу, недотримання поліцейським вищезазначених вимог є дисциплінарним проступком, за вчинення якого до порушника застосовуються заходи дисциплінарного стягнення... Отже, враховуючи тяжкість проступку та його наслідки, які...фактично підривають довіру та авторитет до органів Національної поліції, колегія суддів уважає

[83] Постанова Верховного суду України від 27 квітня 2020 р. у справі № 826/10854/17. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/88933220?fbclid=IwAR2QtiRZEV4vazMEi3wk_T5Xs04LaqoH05o CpueP-eW3E0sEKvoZ6zxgJsk

правомірним притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення зі служби в поліції"[84].

Під порушенням правил етичної поведінки публічних службовців розуміється: 1) використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації; 2) принизливі коментарі щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи; 3) поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їхніх сімей та інших близьких осіб; 4) вплив приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків; 5) прояв будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; 6) дії сексуального характеру, виражені словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування. При цьому законодавець наголошує на тому, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні протидіяти мобінгу (цькуванню), уживати заходів, спрямованих на запобігання та припинення мобінгу (цькування), а також заходів щодо відновлення порушених унаслідок мобінгу (цькування) прав, а керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їхніх структурних підрозділів мають сприяти створенню комфортної психологічної атмосфери в трудовому колективі й не допускати випадків мобінгу (цькування)[85].

Вимоги щодо політичної неупередженості публічних службовців закріплено у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування і Законі України "Про державну службу", у яких зазначено, що державному службовцю заборонено в будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, а саме: 1) неналежно виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників на основі різних політичних поглядів, переконань; 2) демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей; 3) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 4) суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець обіймає посаду державної служби категорії "А"; 5) залучати, із використанням свого

[84] Постанова Верховного Суду від 22 лютого 2023 р. у справі № 200/11036/20-а. URL : http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=109139168&red=1000032aba05b4d30776439c6fbed5c662fa8e&d=5

[85] Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 15. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text

службового становища, до участі в політичних агітаціях, акціях, заходах інших осіб; організовувати або брати участь у страйку чи агітації[86, 87] тощо. Протиправна бездіяльність може виражатися, **наприклад**, у: невиконанні законних наказів (розпоряджень), доручень керівників на підґрунті різних політичних поглядів; незупиненні членства в політичній партії на час державної служби на посаді категорії "А"; неповідомленні керівнику державної служби в одноденний строк про реєстрацію державного службовця кандидатом у депутати.

ЄСПЛ у рішенні у справі "Карапетян та інші проти Вірменії" (Karapetyan and Others v. Armenia) (заява № 59001/08) від 17 листопада 2016 р. установив відсутність порушення ст. 10 Конвенції щодо заявників – колишніх високопосадовців Міністерства закордонних справ Вірменії, які були звільнені з дипломатичних посад після оприлюднення спільної заяви стосовно результатів президентських виборів 2008 р. У своєму рішенні ЄСПЛ зазначив важливість "особливого зв'язку довіри та благонадійності між державним службовцем і державою", а також визнав, що ця благонадійність є набагато важливішою в суспільстві, яке перебуває у процесі розвитку інститутів плюралістичної демократії. Отже, з метою консолідації та підтримки демократії держави, дійсно, можуть установлювати конституційні механізми захисту демократії через забезпечення політичної нейтральності державної служби[88].

У рішенні ЄСПЛ у справі "Каталан проти Румунії" (Catalan v. Romania) (заява № 13003/04) від 9 січня 2018 р. суд також не установив порушення ст. 10 Конвенції при звільненні державного службовця за розкриття інформації засобам масової інформації без дозволу роботодавця. ЄСПЛ укотре наголосив на тому, що державна служба вимагає від службовців благонадійності й обачності, а відповідна реалізація права на свободу вираження поглядів, що може бути легітимною в певних ситуаціях, не є легітимною на робочому місці[89].

Під дисциплінарним провадженням розуміється сукупність процесуальних дій компетентного суб'єкта, що здійснюються з метою вирішення питання про застосування заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок винної особи[90]. Відповідно до п. 4 постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039, дисциплінарне провадження розпочинається з дати видання наказу (розпорядження) про порушення дисциплінарного провадження та завершується виданням наказу (розпорядження) про накладення на державного службовця,

---

[86] Про державну службу. П. 4, 5. Ч. 3. Ст. 10.

[87] Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затверджено Наказом...

[88] Рішення ЄСПЛ у справі "Карапетян та інші проти Вірменії" (Karapetyan and Others v. Armenia) (заява № 59001/08) від 17 листопада 2016 р. URL : https://hillmont.com/ua/publ/news/echr-held-in-the-case-of-karapetyan-and-others-v-armenia-application-59001-08

[89] Рішення ЄСПЛ у справі "Каталан проти Румунії" (Catalan v. Romania) (заява № 13003/04) від 9 січня 2018 р. URL : https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document 100008220/

[90] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5. Адміністративне право. Харків : Право, 2020. С. 311.

стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження[91].

Дисциплінарне провадження вирізняється серед інших проваджень низкою критеріїв, до яких належать: а) суб'єкти, що здійснюють провадження; б) акти, якими оформлюється процесуальна діяльність, і процедура їх оформлення; в) швидкість та економічність провадження[92].

У процедурі притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців можна виділити такі стадії: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) формування складу дисциплінарної комісії; 3) визначення повноважень дисциплінарної комісії; 4) визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 5) формування дисциплінарної справи; 6) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи[93]; 7) стадія оскарження (факультативна).

Рішення про порушення дисциплінарного провадження приймає: 1) міністр – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; 2) суб'єкт призначення – стосовно інших державних службовців.

Строк здійснення дисциплінарного провадження визначається міністром або суб'єктом призначення з урахуванням установленого законодавством строку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а його тривалість не може перевищувати 45 календарних днів і за потреби може бути продовжена міністром або суб'єктом призначення, але не більше як на 60 календарних днів[94].

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія, склад якої формує суб'єкт призначення (стосовно державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії "Б" і здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їхніх заступників) або керівник державної служби (стосовно інших державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій "Б" і "В"). Стосовно державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії "А", рішення приймає Комісія з питань вищого корпусу державної служби[95] (далі Комісія). Дисциплінарна комісія діє у складі (затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі) не менше трьох членів, щонай-

---

[91] Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text

[92] Корнута Л. М. Особливості реалізації стадій дисциплінарного провадження щодо державного службовця в Україні. *Митна справа.* 2013. № 5 (89). Ч. 2. Кн. 1. С. 167.

[93] Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України.

[94] Там само.

[95] Положення про комісію з питань вищого корпусу державної служби : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#n9

менше один з яких повинен мати юридичну освіту, а також обов'язково представник служби управління персоналом, які є працівниками органу, у якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія. Із членів дисциплінарної комісії обираються її голова та секретар. До роботи комісії можуть залучатися відповідні експерти (фахівці), а також представники державних органів за згодою їхніх керівників. Законодавець наголошує також на тому, що не можуть бути залучені до роботи дисциплінарної комісії представники державного органу, особисто заінтересовані в результатах дисциплінарного провадження та безпосередньо підпорядковані особі, стосовно якої здійснюється дисциплінарне провадження[96].

Формою роботи Комісії, дисциплінарної комісії є засідання, яке є правоможним, якщо в ньому беруть участь не менше половини її членів від загального складу. Комісія, дисциплінарна комісія також можуть прийняти рішення про проведення засідання дистанційно в режимі відеоконференції з використанням відповідних технічних засобів, про що зазначається в протоколі засідання. Усі рішення ухвалюються простою більшістю голосів присутніх на засіданні її членів. Під час голосування будь-які сумніви щодо наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку тлумачаться на його користь. За рівного розподілу голосів вирішальним є голос Голови дисциплінарної комісії. У разі проведення засідання Комісії, дисциплінарної комісії дистанційно в режимі відеоконференції рішення дисциплінарної комісії може оформлюватися протоколом в електронній формі, який підписується присутніми на засіданні членами Комісії, дисциплінарної комісії із накладенням кваліфікованого електронного підпису з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації.

З метою збирання інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення ступеня вини, характеру й тяжкості дисциплінарного проступку дисциплінарною комісією формується дисциплінарна справа, яка має містити: 1) дату і місце її формування; 2) підстави для відкриття дисциплінарного провадження; 3) характеристику державного службовця, складену його безпосереднім керівником, та інші відомості, що характеризують державного службовця; 4) відомості щодо наявності чи відсутності дисциплінарних стягнень; 5) пояснення державного службовця щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, та/або акт про відмову від надання таких пояснень; 6) пояснення безпосереднього керівника державного службовця з приводу обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 7) пояснення інших осіб, яким відомі обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження (за наявності); 8) належно завірені копії документів і матеріалів, що підтверджують та/або спростовують факт вчинення дисциплінарного проступку; 9) подання дисциплінарної комісії

[96] Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України.

у державному органі з висновком про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності: 10) опис матеріалів, які містяться в дисциплінарній справі.

Тривалість формування дисциплінарної справи не може перевищувати 20 календарних днів. а за потреби зазначений строк може бути продовжений міністром або суб'єктом призначення, але не більше як до 30 календарних днів.

Формує дисциплінарну справу та здійснює її підготовку до розгляду Комісією комітет з дисциплінарних проваджень; дисциплінарною комісією – секретар.

Після завершення формування дисциплінарної справи комітет із дисциплінарних проваджень або секретар дисциплінарної комісії передають її, відповідно, Комісії або дисциплінарній комісії та повідомляють про це головуючому на засіданні Комісії або голові дисциплінарної комісії з метою призначення дати засідання для її розгляду.

Під час проведення засідання Комісії, дисциплінарної комісії дистанційно в режимі відеоконференції ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи членів Комісії. дисциплінарної комісії забезпечується, відповідно, комітетом із дисциплінарних проваджень або секретарем дисциплінарної комісії шляхом застосування технічних засобів та/або надання електронних копій матеріалів дисциплінарної справи з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації. зокрема персональних даних[97].

Для прийняття рішення дисциплінарна комісія запрошує державного службовця на своє засідання для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, і пропонує надати таке пояснення у письмовому вигляді. Пояснення надається в паперовій або електронній формі особисто чи шляхом надсилання на офіційну електронну адресу відповідного державного органу з накладенням кваліфікованого електронного підпису.

Державний службовець має право: а) бути присутнім на засіданні Комісії, дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; б) знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи, у тому числі в установленому законом порядку запитувати й отримувати відповідні документи, їхні копії; в) надавати пояснення. а також відповідні документи й матеріали щодо обставин, які досліджуються: г) заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; д) користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника. За результатами ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець має право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення

[97] Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження .

обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення і додаткові документи й матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.

Повідомлення про засідання дисциплінарної комісії здійснюється не менше як за 5 календарних днів до дня її проведення шляхом вручення інформації чи документів або надсилання їх поштою за адресою проживання / перебування державного службовця чи на електронну пошту, або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку за наявними в особовій справі контактними даними.

Відсутність державного службовця на дисциплінарній комісії не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження, а сам факт відсутності фіксується актом про відмову від надання пояснень.

Дисциплінарна комісія має встановити: 1) чи мали місце обставини, на підставі яких порушено дисциплінарне провадження; 2) чи містять дії державного службовця ознаки дисциплінарного проступку; 3) чим характеризується дисциплінарний проступок, обставини, за яких він був скоєний, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень і його ставлення до державної служби; 4) чи підлягає державний службовець притягненню до дисциплінарної відповідальності; 5) який вид дисциплінарного стягнення може бути застосований до державного службовця.

Результатом розгляду дисциплінарної справи є подання дисциплінарної комісії, яке підписується усіма її членами, що брали участь у голосуванні. У разі проведення засідання Комісії, дисциплінарної комісії дистанційно в режимі відеоконференції, пропозиції (подання) можуть оформлюватися в електронній формі й підписуватися всіма членами, які брали участь у голосуванні, з накладенням кваліфікованого електронного підпису з дотриманням вимог законодавства у сфері захисту інформації. Подання складається з таких частин:

а) вступної (дата складення; відомості щодо підстав для порушення дисциплінарного провадження; прізвище, ім'я, по батькові державного службовця, його посада, інші відомості, що мають значення для здійснення дисциплінарного провадження);

б) мотивувальної: факти, що підтверджують відсутність вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку з відповідним обґрунтуванням (за відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку); факти, що підтверджують вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, з посиланням на положення відповідних нормативно-правових актів; обставини, що призвели до вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку; ступінь вини державного службовця; характер дисциплінарного проступку, ступінь його тяжкості, настання тяжких наслідків; відомості, що характеризують державного службовця, обставини, що пом'якшують чи обтяжують дисциплінарну відповідальність державного службовця,

результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень і ставлення державного службовця до державної служби; заяви, клопотання, пояснення державного службовця та рішення, прийняті дисциплінарною комісією за результатами їх розгляду;

в) резолютивної: за відсутності в діях державного службовця дисциплінарного проступку – прізвище, ім'я, по батькові державного службовця, висновок про відсутність у його діях дисциплінарного проступку; пропозиція про закриття дисциплінарного провадження; за наявності в діях державного службовця дисциплінарного проступку – висновок про наявність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності; вид дисциплінарного стягнення, рекомендованого до застосування, або обставини, що виключають можливість накладення дисциплінарного стягнення.

Комісія, дисциплінарна комісія вносить суб'єкту призначення пропозицію (подання) разом із матеріалами дисциплінарної справи не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із дня її (його) підписання. Одночасно із внесенням суб'єкту призначення пропозиції (подання) державному службовцю повідомляється про дату внесення суб'єкту призначення такої пропозиції (подання) і необхідність надання ним письмового пояснення суб'єкту призначення відповідно до ст. 75 Закону України "Про державну службу". У разі ненадання державним службовцем письмового пояснення особисто або шляхом надсилання листа на офіційну електронну адресу відповідного державного органу не пізніше ніж за два календарних дні до закінчення строку прийняття суб'єктом призначення рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження державний службовець вважається таким, що відмовився від надання письмового пояснення.

За результатами розгляду дисциплінарного провадження суб'єкт призначення протягом десяти календарних днів із дня отримання пропозиції Комісії, подання дисциплінарної комісії приймає рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, яке оформлюється наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення[98].

Оскарження рішення про застосування дисциплінарної відповідальності є факультативною стадією дисциплінарного провадження, має розглядатися як необхідна умова реалізації принципу законності в публічному адмініструванні та здійснюється публічними службовцями шляхом звернення до суду.

Аналіз практики застосування дисциплінарних стягнень дає можливість зробити висновок, що суд, уповноважений здійснювати розгляд справи щодо оскарження дисциплінарного стягнення, приймає відповідне рішення, у якому може бути зазначено таке: 1) дисциплінарне стягнення застосовано з додержанням чинного законодавства; 2) дисциплінарне стягнення застосовано

[98] Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження.

незаконно, тобто під час проведення провадження було допущено суттєві порушення матеріальних і процесуальних норм; 3) дисциплінарне стягнення застосовано невідповідно до характеру дисциплінарного проступку, тобто є дуже суворим або занадто поблажливим[99].

22.3. Система дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування

Щодо системи дисциплінарних стягнень, які застосовуються сьогодні до публічних службовців, то вони різняться між собою залежно від виду публічної служби, яку здійснює особа. Базовий Закон України "Про державну службу" передбачає такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби[100].

Однак спеціалізоване законодавство України щодо окремих різновидів публічної служби варіює цей перелік. **Наприклад**, до поліцейських застосовуються такі види дисциплінарних стягнень, як звільнення зі служби або з посади, пониження у спеціальному званні на один ступінь, попередження про неповну службову відповідність, сувора догана, догана й зауваження[101]; до суддів – подання про звільнення з посади, про переведення судді до суду нижчого рівня, про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді й обов'язковим направленням до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, і подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця та попередженням[102]; до працівників прокуратури – звільнення з посади в органах прокуратури, заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, у якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора), догана[103].

---

[99] Корнута Л. М. Особливості реалізації стадій дисциплінарного провадження щодо державного службовця в Україні. № 5 (89). Ч. 2. Кн. 1. С. 171.

[100] Про державну службу. Ст. 66.

[101] Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII. Ст. 13. URL : https://zakon.rada.gov.ua laws/show/2337-19.

[102] Про судоустрій та статус суддів : Закон України 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Ст. 109. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show 1402-19=Text.

[103] Про прокуратуру : Закон України Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Ст. 49. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18=Text.

Зауваження – це найм'якіший різновид дисциплінарного стягнення, яким може обмежитися суб'єкт призначення або керівник державної служби; застосовується за недотримання публічним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку[104].

Догана є стягненням морально-психологічного характеру й передбачає офіційний осуд (суворий осуд) як публічного службовця, так і вчиненого ним дисциплінарного проступку. Застосовується у разі: допущення державним службовцем дій, які шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; прогулу державного службовця (у т. ч. відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважної причини; прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу[105].

Попередження про неповну службову відповідність є морально-психологічним стягненням і передбачає не лише осуд публічного службовця і вчиненого ним дисциплінарного проступку, а й негативну оцінку його професіональної компетентності, і може застосовуватися у разі вчинення таких дисциплінарних проступків: 1) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 2) невиконання вимог щодо політичної неупередженості публічного службовця; 3) систематичних (повторно протягом року) дисциплінарних проступків – дій, які шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень), доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень[106].

Звільнення з посади є найбільш суворим, винятковим видом дисциплінарного стягнення, що може застосовуватися до публічного службовця у разі: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 3) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; 4) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 5) порушення вимог Закону України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)" у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який обіймає посаду державної служби категорії "А" або "Б"; 6) подання під час вступу на публічну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на публічну службу, а також неподання необ-

---

[104] Про державну службу. П. 6. Ч. 2. Ст. 65. П. 2. Ст. 66.
[105] Там само. П. 4, 5, 12, 15. Ч. 2. Ст. 65. Ч. 3. Ст. 66.
[106] Там само. П. 2, 4, 5, 8. Ч. 2. Ст. 65. Ч. 4. Ст. 66.

хідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 7) неповідомлення керівнику публічної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між публічним службовцем та близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення; 8) прогулу без поважних причин (повторного протягом року); 9) появи публічного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 10) прийняття публічним 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 кримінального або адміністративного правопорушення[107].

За вчинення кожного дисциплінарного проступку може бути застосоване лише одне дисциплінарне стягнення, яке має відповідати характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, ступеню вини публічного службовця та враховувати обставини, за яких було вчинено дисциплінарний проступок, настання наслідків (у т. ч. тяжких), добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку службовця і його ставлення до виконання ним покладених обов'язків[108].

Стадія виконання рішення про застосування дисциплінарної відповідальності є обов'язковою у разі прийняття рішення про застосування дисциплінарного стягнення і виявляється в застосуванні заходів щодо безпосереднього виконання стягнення та забезпечення своєчасного зняття накладеного стягнення. На цій стадії в дисциплінарне провадження вступає суб'єкт, що забезпечує виконання дисциплінарного стягнення, основне призначення якого полягає у наданні можливості винній особі ознайомитися з рішенням про застосування щодо неї дисциплінарного стягнення, забезпечення обліку стягнення тощо.

Виходячи з аналізу низки процесуальних дій на стадії виконання рішення про застосування дисциплінарної відповідальності, можна виокремити такі етапи: 1) виконання дисциплінарного стягнення; 2) облік накладеного стягнення; 3) зняття накладеного дисциплінарного стягнення[109].

Застосування заходів щодо безпосереднього виконання таких стягнень, як зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність тощо, практично відображається в ознайомленні з наказом про накладення стягнення та оголошенні про стягнення. При застосуванні заходів щодо безпосереднього виконання такого стягнення, як звільнення з посади, суб'єкт дисциплінарної влади, окрім вищевказаних дій, надає відповідні розпорядження начальникам структурних підрозділів, які повинні забезпечити фактичне виконання такого стягнення. При цьому облік дисциплінарних стягнень також доцільно віднести до етапу безпосереднього виконання дисциплі-

---

[107] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Ч. 1. Ст. 67.
[108] Там само.
[109] Полівчук Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. С. 158.

нарного стягнення, але, на жаль, нормативні акти, за винятком окремих статутів, не регламентують питання стосовно обліку дисциплінарних стягнень. Проте занесення даних про накладення дисциплінарного стягнення в особову справу працівника є обов'язковим.

Важливим етапом виконання рішення є зняття накладеного стягнення. У цьому випадку законодавець чітко визначає строки зняття дисциплінарного стягнення і в загальному акті, що визначає трудову дисципліну (КЗпП України), і у спеціальних актах, що регламентують порядок застосування дисциплінарної відповідальності щодо окремих категорій осіб[110]. Такий строк становить один рік із передбаченням можливості дострокового зняття дисциплінарного стягнення, але не раніше 6 місяців.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття дисциплінарної відповідальності публічних службовців.
2. Ознаки дисциплінарної відповідальності публічних службовців.
3. Підстави для притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.
4. Поняття дисциплінарного проступку публічного службовця.
5. Ознаки дисциплінарного проступку публічного службовця.
6. Порядок притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.
7. Види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до публічних службовців.
8. Органи, уповноважені на притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.
9. Порядок оскарження дисциплінарних стягнень.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

2. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.

3. Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

4. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5. Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с.

[110] Про державну службу. Ст. 79; Про судоустрій та статус суддів : Закон України 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Ст. 110 та ін. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text.

5. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т. С. Аніщенко, Ю. А. Берлач, Д. С. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; Запоріз. Нац. ун-т. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.

6. Колпаков В. К. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: еволюція нормативного регулювання. *Право України*. 2016. № 9. С. 79–90.

7. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 23 с.

8. Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. : за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. 479 с.

Глава 23
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

23.1. Правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні

Корупція, відповідно до Закону України "Про запобігання корупції", – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди іншій особі, або, на її вимогу, іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Законом України "Про запобігання корупції" та іншими законами, а також прийнятими на виконання іншими нормативно-правовими актами.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – це органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

23.2. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Цей різновид антикорупційного обмеження – *обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища* – закріплено у ст. 22 Закону України "Про запобігання корупції". Це обмеження поширюється на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також на інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перелік яких передбачений у ч. 1 ст. 3 Закону України "Про запобігання корупції". Зміст відповідного обмеження полягає у забороні державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування та іншим особам, на яких воно поширюється, використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Під *неправомірною вигодою* слід розуміти "грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, нада-

ють або одержують без законних на те підстав. *Приватний інтерес* розкривається як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях" (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції").

За порушення обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища настає відповідальність, передбачена законом, а саме адміністративна або кримінальна.

23.3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

Державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, а також іншим особам, перелік яких закріплений у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, *забороняється* безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки (*заборонені подарунки*) для себе або близьких осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні такої особи.

Це положення національного законодавства узгоджується зі ст. 18 Модельного кодексу поведінки посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування – додатка до Рекомендації R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 р., згідно з якою "посадовій особі взагалі заборонено вимагати або приймати подарунки, а також знаки уваги, вияви гостинності або інші будь-які вигоди для себе чи своєї родини, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими посадова особа має ділові чи політичні стосунки"[111], а також ст. 9 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р.)[112], і положеннями зарубіжного законодавства (напр. ст. 5 Етичних правил для державних службовців Литовської Республіки, ст. 71 Федерального закону Німеччини про державних службовців, Етичних принципів поведінки державних службовців Королівства Норвегії, ст. 8 Кодексу етики посадових осіб і державних службовців Чеської Республіки тощо).

При цьому під подарунком слід розуміти "грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають / одержують безоплатно або за ціною, нижчою від мінімальної ринкової" (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції").

---

[111] Model Code of Conduct for Public Officials. URL : http:workspace.un-pan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf

[112] International Code of Conduct of Public Officials. URL : http: www.un.org/documents/ga/res/S1/aS1r059.htm

Подарунок слід відмежовувати від *неправомірної вигоди*, яка розглядається як "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" (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції"). Акцент слід зробити на тому, що відсутність законних підстав для одержання, а саме їхній протиправний характер, і зумовлює відмінність подарунка від неправомірної вигоди.

Доволі часто "службовий подарунок" ототожнюється з "пожертвою" (тим більше, що раніше діючий вітчизняний базовий законодавчий акт використовував ці поняття як синонімічні) й у розумінні сучасного антикорупційного законодавства це є цілком виправданим, оскільки має місце збіг обов'язкових ознак, хоча й офіційна дефініція, закріплена у ЦК України, дещо відрізняється за змістовним наповненням.

Водночас зазначені особи можуть приймати подарунки (*обмежені подарунки*) за дотримання таких умов:

- *по-перше*, якщо подарунки не є забороненими;
- *по-друге*, якщо такі подарунки відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність;
- *по-третє*, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, установлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, у якому прийнято подарунки.

Для *"подарунків, для отримання яких установлені межі"*, важливим є: 1) їхня вартісна ознака; 2) джерело надходження (від однієї особи або групи осіб); 3) періодичність надходжень (одноразово протягом року або ж кілька разів) з акцентом на прив'язку до одного й того самого джерела та сукупну вартість отриманих подарунків. Важливо, що в разі, коли подарунок дарується одноразово, його вартість визначається у прив'язці до прожиткового мінімуму саме на момент (день) прийняття цього подарунка. Якщо ж подарунки дарують неодноразово, то їхня сукупна вартість визначається у прив'язці також до прожиткового мінімуму, однак установленого саме на 1 січня того року, у якому подарунки (а вони можуть бути подаровані з перервою у півроку, дев'ять місяців тощо, і прожитковий мінімум може змінюватися) було прийнято.

Чимало запитань викликає тлумачення на практиці оціночного словосполучення *"відповідність подарунка до загальновизнаних уявлень про гостинність"*. **Наприклад**, свого часу Міністерство юстиції України у роз'ясненні від 28 липня 2011 р. "Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування", щоправда стосовно положень раніше діючого базового антикорупційного закону, зафіксувало, що "дозволеними подарунками можуть бути ... прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків".

У будь-якому випадку *"загальновизнані уявлення про гостинність"* – це словосполучення, тлумачення якого пов'язане з виявом суб'єктивного оціночного розсуду особи, що ґрунтується на сформованих історично звичаях, традиціях, ритуалах, уподобаннях, смаках, історично зумовлених настановах суспільної свідомості щодо доброзичливого ставлення до особи, громадських об'єднань, держави, морально-етичних нормах спілкування. Вони можуть передбачати надання або ж обмін предметами, виявами зовнішньої уваги символічного (незначного за розміром, вартістю) характеру, без ознак систематичності.

І, нарешті, є *дозволені подарунки*, на отримання яких зазначені обмеження не поширюються. Дозволеними подарунками є такі:

а) від близьких осіб;

б) загальнодоступні знижки на товари, послуги, виграші, призи, премії, бонуси.

При цьому ключовою є вказівка саме на їхню загальнодоступність, що нівелює специфіку правового статусу особи, якій ці подарунки надаються, пропонуються, а також специфіку її діяльності. Жодних обмежень щодо вартості, періодичності надання, дарування таких подарунків немає. Інколи подарунки від близьких осіб ще називають *подарунками на основі особистих відносин*. Ці подарунки можна вважати *особистими*, тобто такими, що не впливають і не можуть вплинути чи навіть створити враження щодо впливу на службову діяльність особи. Отже, жодних обмежень щодо їх одержання у законодавстві не передбачено.

За наявності в державних службовців та інших передбачених законодавством осіб сумнівів щодо можливості одержання ними подарунка такі особи мають право письмово звернутися для консультації із цього питання до територіального органу НАЗК, який надає відповідне роз'яснення.

Рішення, прийняте держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування та іншими передбаченими законодавством особами, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів. На такі рішення поширюються положення ст. 67 Закону України "Про запобігання корупції", згідно з якою нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог законодавства, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої особи, прокурора, органу державної влади, зокрема НАЗК, органу місцевого самоврядування.

Законодавством визначено алгоритм дій державних службовців та інших передбачених законом осіб у разі надходження їм пропозицій щодо одержання неправомірної вигоди або ж подарунка.

Зокрема, у разі надходження відповідної пропозиції такі особи зобов'язані, незважаючи на приватні інтереси, невідкладно вжити таких заходів:

1) відмовитися від пропозиції;

2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;

3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі зі співробітників;

4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально вповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 23 Закону України "Про запобігання корупції").

Законодавець регламентує не тільки контактні, а й безконтактні відносини. Наприклад, якщо особа, на яку поширюється обмеження щодо використання службового становища й одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою або ж подарунком, то вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше ніж упродовж одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації. При виявленні майна, що може бути або неправомірною вигодою, або подарунком, складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або ж керівником органу, підприємства, установи, організації.

Предмети неправомірної вигоди або одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передання спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Водночас слід зазначити, що особа звільняється від виконання обов'язків щодо реагування на надходження пропозиції неправомірної вигоди (подарунка), їх виявлення у своєму кабінеті тощо, у випадках так званих "дозволених подарунків".

Подарунки, одержані державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування та іншими особами, уповноваженими на виконання та захист публічних інтересів, особами, які прирівнюються до них за своїм правовим статусом, як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям (*офіційні подарунки*), є державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям" від 16 листопада 2011 р. Ці подарунки отримують зазначені особи, зазвичай під час візитів, урочистостей, інших офіційних заходів.

Зокрема, відповідно до цього Порядку, державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування та інші передбачені законодавством особи, які отримали подарунок, зобов'язані передати його органові протягом місяця. Таке передання здійснюється у приміщені відповідного органу, про що складається акт приймання-передання згідно із додатком. Усі дії, пов'язані з переданням дарунка органові, відображаються в бухгалтерському обліку відповідно до законодавства. З метою оцінювання вартості дарунка, вирішення питання щодо можливості його використання, місця та строку зберігання орган утворює комісію у складі не менше як трьох осіб, однією з яких є фахівець з оцінювання майна.

За порушення встановлених обмежень щодо одержання подарунків передбачена відповідальність у ст. 172-5 КпАП України.

За порушення заборони, установленої ч. 1 ст. 23 Закону України "Про запобігання корупції" у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, особа може також бути притягнута до відповідальності за ст. 368 ("Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою"), 368-4 ("Підкуп особи, яка надає публічні послуги") КК України, ст. 191 ("Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем") КК України, ч. 1 ст. 172-7 КпАП України ("Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів"), ст. 172-9 КпАП України ("Невжиття заходів щодо протидії корупції").

Згідно із Законом України від 3 липня 2022 р. "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану", на період воєнного стану й упродовж одного місяця після його припинення або скасування не поширюється вимога щодо відповідності до загальновизнаних уявлень про гостинність, вартісної ознаки та періодичності отримання подарунків (ч. 2 ст. 23 Закону) у разі, якщо це *цільові подарунки* – гроші, матеріальні предмети, послуги тощо, коли вони в повному обсязі передаються (з підтвердженням цього) на спеціальний рахунок НБУ для потреб ЗСУ; як гуманітарна допомога, пожертва для допомоги, захисту особам, які постраждали від збройної агресії проти України: як гуманітарна допомога, медична, лікарська особам, які фактично проживають на тимчасово окупованих територіях або в зоні бойових дій або змушені були залишити територію фактичного проживання. Вони не підлягають оподаткуванню, декларуванню, особа не зобов'язана повідомляти про суттєві зміни у своєму матеріальному стані.

23.4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Закріплення відповідного обмеження у вітчизняному законодавстві цілком узгоджується з міжнародними стандартами правової регламентації відносин конфлікту інтересів на публічній службі, зокрема ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р., які унеможливлюють обіймання публічними службовцями будь-яких посад, будь-яку діяльність, участь у будь-яких відносинах, які є несумісними чи перешкоджають виконанню цією особою обов'язків як спеціального суб'єкта або ж передбачають повідомлення (отримання дозволу) у встановленому порядку на "зовнішню діяльність" (іншу оплачувану діяльність поза основною діяльністю). Аналіз зарубіжного законодавства

також свідчить про те, що цей різновид спеціального обмеження є доволі поширеним і модель його унормування є жорсткою.

Цей різновид антикорупційного обмеження передбачений у ст. 25 Закону України "Про запобігання корупції" і поширюється на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також інших осіб, визначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 відповідного Закону. Однак це обмеження не поширюється на депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Аналіз змісту ст. 25 Закону України "Про запобігання корупції" дає змогу умовно виокремити три види забороненої для відповідних осіб діяльності, а саме: а) підприємницька діяльність; б) інша оплачувана діяльність; в) входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Законодавець розмежовує підприємницьку та іншу оплачувану діяльність, хоча й вважає їх однаковими для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, використовуючи сполучник "або" при їх перерахуванні. Застосовуючи словосполучення "інша оплачувана діяльність", законодавець акцентує увагу на тому, що це: а) *діяльність*, тобто певна послідовність дій, причому активних (про це свідчить використання саме терміна "діяльність", а не "діяння"); б) оплачувана діяльність; в) діяльність, яка не має ознак підприємницької діяльності; г) вона є "іншою" щодо тієї, яку особа вповноважена виконувати задля реалізації функцій держави або місцевого самоврядування (її основної діяльності, за виконання якої особа отримує заробітну плату за рахунок бюджету); така діяльність є "зовнішньою" щодо основної діяльності особи.

Із вказаної заборони законодавством передбачені винятки. Дозволеними для відповідних осіб є шість видів іншої оплачуваної діяльності, а саме: а) викладацька; б) наукова; в) творча; г) медична практика; д) інструкторська практика; е) суддівська практика зі спорту.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про освіту" від 5 вересня 2017 р., викладацька діяльність – це діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та або фізичних якостей здобувачів освіти (лекції, семінари, тренінги, курси, майстер-класи, вебінари тощо) і проводиться 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.

Поняття "наукова діяльність" є нормативно закріпленим і розкривається у ст. 1 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" від 26 листопада 2015 р. як інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань і (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Перелік суб'єктів наукової і науково-технічної діяльності наводиться у ст. 4 вказаного Закону

України. Такими суб'єктами, зокрема, є наукові й науково-педагогічні працівники, аспіранти, ад'юнкти й докторанти, інші вчені.

Поняття "творча діяльність" закріплене в законодавстві. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" від 7 жовтня 2017 р. та ст. 1 Закону України "Про культуру" від 14 грудня 2010 р., творча діяльність – це індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність.

У законодавстві про охорону здоров'я термін "медична практика" визначається в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 2 березня 2016 р., відповідно до якого – це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами-підприємцями з метою надання медичної допомоги й медичного обслуговування на підставі ліцензії. Цей термін передбачений саме для застосування до господарської діяльності у відповідній сфері. Ці поняття потребують додаткового законодавчого врегулювання, хоча аналіз відповідних термінів указує на те, що зазначені види практики тісно пов'язані зі спортивно-тренувальною діяльністю. Зокрема, у ч. 1 ст. 41 Закону України "Про фізичну культуру і спорт" указано, що спортивні судді – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність фіксованих результатів.

Аналіз п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України "Про запобігання корупції" також свідчить про те, що перераховані види "іншої оплачуваної діяльності" вважаються винятком із загального правила й можуть бути дозволені не тільки за відсутності в них ознак підприємницької, а також "якщо інше не передбачено Конституцією або законами України". Отже, законодавець фактично закріпив "пріоритет Конституції та спеціальних законів" щодо Закону України "Про запобігання корупції" у врегулюванні цього питання. Визначаючи особу, на яку поширюється відповідне обмеження, важливо проаналізувати той законодавчий акт, який безпосередньо визначає її статус, у частині обмежень і заборон, які безпосередньо зумовлені специфікою відповідного статусу особи, сферою, змістом її діяльності. Зокрема, народним депутатам України заборонено займатися суддівською практикою та інструкторською практикою зі спорту (ст. 3 Закону України "Про статус народного депутата України"), як і поліцейським (ст. 66 Закону України "Про Національну поліцію"), і Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (ч. 1 ст. 8 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини"); суддям – адвокатською діяльністю (ч. 2 ст. 54 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"), як, до речі, і суддям Конституційного Суду України (ч. 3 ст. 11 Закону України "Про Конституційний Суд України").

Заборона державним службовцям та іншим передбаченим законом особам 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, і представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Законодавство передбачає вичерпний перелік діяльності, зокрема перелік органів управління, до яких особа може входити. Привертає увагу той факт, що до них не віднесено заборону на участь у загальних зборах, які мають на меті одержання прибутку. Водночас слід підкреслити, що ст. 36 Закону України "Про запобігання корупції" передбачає обов'язок державних службовців та інших передбачених законом осіб передати в управління іншій особі корпоративні права протягом 30 днів після призначення на посаду. Порушення відповідного обмеження передбачає адміністративну відповідальність за ст. 172-4 КпАП України.

На період дії правового режиму воєнного стану згідно із законами України "Про правовий режим воєнного стану", "Про особливості організації трудових відносин у період воєнного стану", "Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" в умовах воєнного стану" впроваджено "м'яку" альтернативну модель обмеження (поряд із чинною), яка дає змогу тимчасово в разі перебування особи у відносинах простою, призупинення дії контракту, відпустки без збереження заробітної плати тощо займатися "іншою оплачуваною діяльністю", однак із дотриманням загальних вимог запобігання конфлікту інтересів, усуненням передумов для зрощування публічної служби й бізнесу. Така діяльність має бути: а) тимчасовою (на відповідний період); б) винятковою (за умови впровадження такого режиму й у разі, якщо особа перебуває у відносинах "паузи" у виконанні службових обов'язків і отримання заробітної плати), а отже, "м'яка" модель поширюється лише на таких осіб; в) зовнішньо оплачуваною, однак із дотриманням загальних вимог щодо усунення підстав для зрощування публічної служби та бізнесу.

23.5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

Це так званий різновид обмеження для екссслужбовців, ексчиновників. Конвенція ООН проти корупції (п. "е" ч. 2 ст. 12) закріплює положення щодо "встановлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх (екс) державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або ж робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд". Варто зазначити, що суб'єктом такого обмеження є особа, яка за своїми ознаками під час виконання ви-

щезазначених функцій "фактично підпадала" під дію п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України "Про запобігання корупції", у той час, як, **наприклад**, обмеження щодо одержання подарунків поширюються на осіб, зазначених у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього самого Закону, а обмеження спільної роботи близьких осіб – на осіб, зазначених у підрозділах "а", "в–з" п. 1 ч. 1 ст. 3 цього самого Закону. Отже, особа, яка під час виконання своїх повноважень прирівнювалася до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, після припинення своєї діяльності не може вважатися особою, на яку поширюється відповідне обмеження.

В Україні подібне обмеження – обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, закріплене у ст. 26 Закону України "Про запобігання корупції". Його зміст і призначення полягає в обмеженні прагнення відповідної особи використати колишні службові повноваження та пов'язані з цим можливості, у тому числі інформацію, у приватних інтересах.

Цей вид обмеження також є комплексним і включає кілька складників. Наприклад, державним службовцям та іншим особам, передбаченим п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України "Про запобігання корупції", які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

- протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо особи, зазначені в абз. 1 ч. 1 ст. 26 Закону, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців;
- розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом. Привертає увагу, що Закон України "Про запобігання корупції" не передбачає строку дотримання цього обмеження;
- протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у т. ч. в тих, що розглядаються в судах), у яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, у якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Особливістю цього виду обмеження є його переважна строковість дії, у той час як решта обмежень "супроводжують" особу тільки протягом її діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Спеціальний характер останніх зумовлений специфікою статусу особи й особливістю її діяльності. Вони припиняють дію із втратою особою такого статусу та припиненням здійснення нею такої діяльності. Утім, "обмеження після припинення", навпаки, починає діяти після втрати такого статусу особою і припинення здійснення останньої діяльності, пов'язаної з виконанням функ-

цій держави або місцевого самоврядування. Одночасно слід зазначити, що із трьох складників об'єкта регулювання ст. 26 Закону дві передбачають строковість дії обмеження, одна – безстроковість. Так, імперативи щодо трудових, цивільно-правових і господарсько-правових відносин, а також щодо представництва інтересів будь-якої особи у справах (у т. ч. тих, що розглядаються в судах), обмежуються одним роком із моменту припинення особою діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Імперативне положення щодо розголошення інформації діє безстроково. Строковість імперативу є цілком виправданою з огляду на те, що особа може, з урахуванням реалій життя, змінити сферу діяльності, вимушена знайти місце роботи для забезпечення існування себе, осіб, які перебувають на її утриманні тощо. З плином часу змінюються передумови для виникнення, зміни, припинення публічно-правових відносин, зникають передумови для виникнення конфлікту інтересів особи і публічної адміністрації, а отже, і передумови для збереження такого виду обмеження для особи, яка "вже давно припинила діяльність".

Забезпечення дотримання будь-якого обмеження, у тому числі обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, безпосередньо залежить від законодавчого закріплення і застосування юридичних механізмів, які дають змогу відновити законність, передбачають настання негативних юридичних наслідків для особи, яка порушує обмеження, тощо. Наприклад, порушення встановленого п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України "Про запобігання корупції" обмеження щодо укладання трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України "Про запобігання корупції", можуть бути визнані недійсними. У разі виявлення порушень, передбачених ч. 1 ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції", НАЗК звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним.

23.6. Обмеження спільної роботи близьких осіб

Обмеження спільної роботи близьких осіб закріплене у ст. 27 Закону України "Про запобігання корупції". Зміст обмеження полягає у забороні для державних службовців та інших передбачених законом осіб мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або ж бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Водночас законодавство України передбачає обов'язок осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців та інших передбачених законом посад, повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Прямим підпорядкуванням слід вважати "відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через

вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням" (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції").

Близькими особами вважаються: члени сім'ї суб'єкта особи, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний і двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат і сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, онук, онучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько й мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції"). При цьому членами сім'ї є: а) особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, і діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття, незалежно від спільного проживання із суб'єктом; б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права й обов'язки із суб'єктом, крім осіб, взаємні права й обов'язки яких не мають характеру сімейних, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі (ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції").

Ці положення не поширюється на: 1) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані одна одній у зв'язку з набуттям однією з них статусу виборної особи, крім випадків прийняття близької особи на роботу помічником-консультантом: народного депутата України; депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим; депутата місцевої ради; 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах (перелік гірських населених пунктів визначений Постановою Кабінету Міністрів України "Про перелік населених пунктів, яким надано статус гірських" від 11 серпня 1995 р.).

Державні службовці та інші особи, на яких поширюється дія обмеження спільної роботи близьких осіб, у разі виникнення відносин прямого підпорядкування зобов'язані повідомити про конфлікт інтересів у строки й у порядку, визначеному законодавством. Порушення відповідного обов'язку передбачає відповідальність згідно зі ст. 172-7 КУпАП.

Неповідомлення про виникнення відносин прямого підпорядкування може стати підставою дисциплінарної відповідальності відповідних осіб. **Наприклад**, відповідно до ст. 65 Закону України "Про державну службу", неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення є дисциплінарним проступком (п. 11). До державного службовця, який учинив такий проступок, застосовується винятковий вид дисциплінарного стягнення – звільнення з посади.

Законом України "Про запобігання корупції" передбачені заходи, спрямовані на усунення прямого підпорядкування близьких осіб, які умовно можна поділити на: заходи самостійного й зовнішнього усунення прямого підпоряд-

кування, а саме: а) у разі виникнення обставин, що порушують вимоги обмеження спільної роботи близьких осіб, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у 15-денний строк (заходи самостійного врегулювання); б) якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунено, то відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк із моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування; в) за неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

23.7. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Серед принципів публічної, зокрема державної, служби є *доброчесність*, яку слід розуміти як "спрямованість дії державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень" (п. 5 ст. 4 Закону "Про державну службу"). Цей принцип, насамперед, спрямований на запобігання конфлікту інтересів у публічних службовців, протидію можливим виявам корупції під час виконання ними своїх повноважень.

Основні особливості запобігання і врегулювання конфлікту інтересів урегульовані Законом України "Про запобігання корупції" (розділ V), а також іншими нормативно-правовими актами, які визначають повноваження державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг і провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; мають передбачати порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють. Згідно зі ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції", виокремлюються два види конфлікту інтересів:

а) *потенційний конфлікт інтересів* – "наявність у особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність або упередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень";

б) *реальний конфлікт інтересів* – "суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання таких повноважень".

Публічні службовці зобов'язані:

1) уживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналися чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потен-

ційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно:

3) не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) ужити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів;

5) у разі існування сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, то вона звільняється від відповідальності, якщо в діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням до НАЗК, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Державні службовці та інші особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення ініціювання звільнення з посади, зобов'язаний:

а) у разі отримання інформації про конфлікт інтересів підлеглої йому особи вжити передбачені Законом "Про запобігання корупції" заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи;

б) протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомити відповідній особі.

Законодавством передбачена можливість застосування самостійних і зовнішніх заходів урегулювання конфлікту інтересів. Самостійними слід вважати ті заходи, які вживаються самими особами, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, з метою врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

До зовнішніх належать заходи врегулювання конфлікту інтересів, які застосовуються керівником. Ст. 29 Закону України "Про запобігання корупції" закріплює їх перелік, виокремлюючи специфіку кожного з них.

Зовнішні заходи врегулювання конфлікту інтересів

1. *Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті.* Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від вико-

нання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів здійснюється за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру й за можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації. Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, а також залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, у якому працює особа.

2. *Обмеження доступу до інформації.* Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи до повної інформації здійснюється за рішенням керівника органу або структурного підрозділу, у якому працює особа, у випадку, якщо конфлікт інтересів пов'язаний із таким доступом і має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

3. *Перегляд обсягу службових повноважень.* Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або структурного підрозділу, у якому працює особа, у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний із конкретними повноваженнями особи, а також можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду та можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

4. *Здійснення повноважень під зовнішнім контролем.* Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особою під зовнішнім контролем у разі, якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим і відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

Формами здійснення зовнішнього контролю є:

а) перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проєктів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;

б) виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;

в) участь уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу. У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень.

5. *Переведення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів.* Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення також особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі у його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень і функцій, позбавлення приватного інтересу та за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим і професійним якостям особи. Переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

6. *Звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів.* Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи із займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів, є найбільш суворим заходом і здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, у тому числі через відсутність її згоди на переведення або позбавлення приватного інтересу.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особливості запобіганню конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, урегульовані, відповідно, у ст. 35-1 та 36 Закону України "Про запобігання корупції".

23.8. Фінансовий контроль щодо публічних службовців

Фінансовий контроль, відповідно до розділу VII Закону України "Про запобігання корупції", включає:

- подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- моніторинг способу життя суб'єктів декларування;

• інформування про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента;

• інформування про суттєву зміну в майновому стані.

Правові засади фінансового контролю формують Закон України "Про запобігання корупції". Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23 липня 2021 р. № 448 21 "Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування". Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20 серпня 2021 р. № 539/21 "Про затвердження Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України "Про запобігання корупції" та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій". Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23 липня 2021 р. № 451/21 "Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента", Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 січня 2021 р. № 26/21 "Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування" тощо.

Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Антикорупційне декларування є основним складником фінансового контролю у державній службі, що здійснюється шляхом заповнення декларації на офіційному вебсайті НАЗК та її перевірки в порядку і з підстав, передбачених законодавством. У декларації зазначаються відомості про: 1) прізвище, ім'я, по-батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія, номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номеру облікової картки платника податків) суб'єкта декларування та членів його сім'ї, зареєстроване місце проживання, а також місце фактичного проживання або поштову адресу, на яку суб'єкту декларування НАЗК може бути надіслано кореспонденцію, місце роботи (проходження служби), займану посаду або посаду, на яку претендує, і категорію посади (якщо така є) суб'єкта декларування: 2) об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування та членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або перебувають у них в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, унаслідок якого набуте таке право; 3) цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня звітного року, що належить суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні або користуванні незалежно від форми правочину, унаслідок якого таке право набуте;

4) цінні папери, у тому числі акції. облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї, з відображенням відомостей стосовно виду цінного паперу, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів; 5) отримані (нараховані) доходи. у тому числі у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення). отримані як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди. проценти, роялті, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів і корпоративних прав, подарунки та інші доходи, а також інші відомості, що передбачені ст. 46 Закону України "Про запобігання корупції".

Законодавством України передбачено такі типи декларацій:

а) декларація кандидата на посаду – подається до призначення або обрання особи на посаду. Така декларація охоплює звітний рік (період із 1 січня до 31 грудня включно). що передує року, у якому особа (партія) подала заяву на посаду (участь у конкурсі. реєстрацію кандидата), якщо інше не передбачено законодавством. і містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

б) щорічна декларація – подається щорічно у період 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня року, наступного за звітним роком. Така декларація охоплює звітний рік (період із 1 січня до 31 грудня включно). що передує року. у якому подається декларація, і містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

в) декларація перед звільненням – охоплює період, що не охоплювався раніше поданими деклараціями й подається не пізніше дня звільнення. а в разі звільнення з ініціативи суб'єкта призначення – не пізніше 20 робочих днів із дня, коли особа дізналась або повинна була дізнатися про звільнення;

г) декларація після звільнення – подається до 00 годин 00 хвилин 1 квітня року, наступного за звітним роком, у якому було припинено таку діяльність. Така декларація охоплює звітний рік (період з 1 січня до 31 грудня включно). що передує року. у якому подається декларація, і містить інформацію станом на 31 грудня звітного року.

Подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться НАЗК. НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до цього реєстру на офіційному вебсайті.

НАЗК здійснює контроль декларацій, поданих суб'єктами декларування. Видами такого контролю є: 1) контроль своєчасності подання; 2) контроль правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль. Зокрема, повна перевірка декларації полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може відбуватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності. Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації службових осіб, які мають відповідальне й особ-

ливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які обіймають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується НАЗК. Обов'язковій повній перевірці також підлягають декларації, подані іншими суб'єктами декларування, у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного й арифметичного контролю.

Слід звернути увагу на таке поняття, як *добровільне декларування*, що запроваджене відповідно до Закону України від 15 червня 2021 р. "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету". Одноразове (спеціальне) добровільне декларування – це особливий порядок добровільного декларування фізичною особою, визначеною п. 3 цього підрозділу, належних їй активів, розміщених на території України та/або за її межами, якщо такі активи фізичної особи були одержані (набуті) такою фізичною особою за рахунок доходів, що підлягали в момент їх нарахування (отримання) оподаткуванню в Україні та з яких не були сплачені або сплачені не в повному обсязі податки і збори відповідно до вимог законодавства з питань оподаткування та/або міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та/або які не були задекларовані в порушення податкового та валютного законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, протягом будь-якого з податкових періодів, що мали місце до 1 січня 2021 р. Одноразове (спеціальне) добровільне декларування проводиться з 1 вересня 2021 р. до 1 вересня 2022 р. (далі – період одноразового (спеціального) добровільного декларування) і передбачає сплату збору з одноразового (спеціального) добровільного декларування в порядку, строках і розмірах, установлених цим Кодексом, і виконання інших умов, визначених цим підрозділом.

На період дії правового режиму воєнного стану призупиняється виконання обов'язку публічних службовців щодо декларування, повідомлення про суттєві зміни у своєму майновому стані, діє "м'яка" модель обмеження щодо "цільових" подарунків і суміщення та сумісництва, проте з відновленням стандартних вимог після припинення або скасування такого стану.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування. НАЗК здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя до наявних у них і членів їхніх сімей майна й одержаного ними доходу згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до Закону України "Про запобігання корупції". Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється НАЗК (моносуб'єкт) на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування до задекларованих ними майна й доходів. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається НАЗК.

Моніторинг способу життя відбувається з додержанням законодавства про захист персональних даних і не має передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого й сімейного життя особи. Установлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування до задекларованих ним майна й доходів є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя НАЗК надається можливість суб'єкту протягом 10 днів надати письмове пояснення за цим фактом. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, НАЗК інформує про це спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. Певні особливості моніторингу способу життя передбачено законодавством щодо суддів, суддів Конституційного Суду України.

У Порядку здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, затвердженому рішенням НАЗК від 26 жовтня 2023 р. № 236 23, зазначено, що він здійснюється "з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з деклараціями особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи". Незважаючи на іншу зовнішню форму закріплення, яку використовує національний нормотворець, усе ж таки цілком логічно вести мову про те, що загальновідомі складники способу життя унормовані в Україні. Такими є: а) *майновий стан* (майновий стан особи та членів її сім'ї; б) *стиль життя*, або ж поведінковий аспект (звички, хобі, розваги тощо); в) *конфлікт інтересів*; задля з'ясування можливостей використання особою переваг публічної служби для задоволення інтересів членів сім'ї, близьких осіб тощо (т. зв. *опосередкований аспект способу життя особи*). Інтерес з боку держави під час моніторингу способу життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, становлять такі відомості (для подальшого їх аналізу щодо узгодженості з поданими в декларації): доходи й витрати такої особи та членів її сім'ї; рухоме, нерухоме майно як на території України, так і за кордоном; місце фактичного проживання та місце реєстрації, виїзди за кордон; банківські рахунки (у т. ч. в установах за кордоном); транспортні засоби; хобі, розваги; навчання (у т. ч. членів сім'ї); коштовні речі, які особи використовують у побуті; медичне обслуговування; дані про близьких осіб, які не є родичами; обслуговуючий персонал; комунальні платежі, особиста охорона; зобов'язання за кредитами, боргами, гарантіями; дохід з інших джерел тощо[113]. Отже, спосіб життя – це фактично те, як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, живе з розрахунку використання тих коштів, які отримує за реалізацію та захист публічних інтересів під час вико-

[113] Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції" / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2019. С. 407.

нання своїх службових повноважень, і чи не використовує вона переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж приватних інтересів осіб, які безпосередньо пов'язані з нею. Головне полягає у тому, що моніторинг зорієнтований не скільки на саму особу, її приватне життя, скільки на те, щоб з'ясувати, чи не використовує вона публічно-владні повноваження, надані їй при виконанні повноважень щодо реалізації функцій держави або місцевого самоврядування, для реалізації та захисту своїх приватних інтересів чи приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею.

Інформування про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента. У разі відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента цей суб'єкт декларування повинен у 10-денний строк письмово повідомити про це НАЗК у встановленому ним порядку, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

Інформування про суттєву зміну в майновому стані. У разі суттєвої зміни в майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, установлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у 10-денний строк із моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це НАЗК. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, й оприлюднюється на офіційному вебсайті НАЗК.

За порушення вимог фінансового контролю державні службовці та інші визначені законом особи несуть відповідальність, передбачену законодавством.

Повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, якщо такий обов'язок виник під час дії воєнного стану, суб'єкт декларування подає у період з 00 годин 00 хвилин дня, наступного за днем припинення чи скасування воєнного стану, до 00 годин 00 хвилин відповідного числа третього місяця від такого дня. Особи, які не мають фізичної можливості протягом трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни подати документи у зв'язку з безпосередніми наслідками їхньої участі в бойових діях, звільняються від адміністративної та/або кримінальної відповідальності за неподання чи несвоєчасне їх подання і подають їх протягом одного місяця з дня закінчення наслідків, які унеможливлювали їх подання.

23.9. Інститут викривачів в антикорупційному законодавстві: поняття, значення, особливості

Викривач – фізична особа, яка за переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції", вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її

трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Викривачі, їхні близькі особи перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривачів, їхніх близьких осіб у зв'язку зі здійсненим повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України "Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві".

Для захисту прав і представництва своїх інтересів викривач може користуватися всіма видами правової допомоги, передбаченої Законом України "Про безоплатну правову допомогу", або залучити адвоката самостійно.

Національне агентство в разі звернення викривача:

1) здійснює представництво в суді інтересів викривача у випадках, коли викривач неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси викривача, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист;

2) має право бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди викривача, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

3) має право звертатися до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, брати участь у судовому розгляді справ, провадження у яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

4) має право вступати у справи, провадження у яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями)) викривачів, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

5) має право ініціювати, незалежно від участі Національного агентства, у судовому провадженні перегляд судових рішень у порядку, установленому законом.

Єдиний портал повідомлень викривачів – це інформаційно-телекомунікаційна система, яка має комплексну систему захисту інформації з підтвердженою відповідністю згідно із Законом України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах", що забезпечує обмін даними з викривачем за допомогою мережі "Інтернет", збирання, зберігання, використання, захист, облік, пошук, узагальнення повідомлень викривачів, а також іншої інформації, у тому числі про статус викривачів, стан і результати розгляду їхніх повідомлень.

Функціонування Єдиного порталу повідомлень викривачів передбачає оброблення персональних даних, якщо вони повідомлені викривачем, а також персональних даних осіб, які мають доступ до Єдиного порталу повідомлень викривачів, у цілях забезпечення захисту викривачів, проведення належної перевірки за повідомленнями викривачів і виконання функції адміністратора. Оброблення зазначених даних здійснюється на підставі Закону України "Про запобігання корупції" і не потребує згоди суб'єктів персональних даних.

Єдиний портал повідомлень викривачів гарантує їм дотримання умов конфіденційності й анонімності, а також забезпечує доступ викривачів до інформації про стан і результати розгляду їхніх повідомлень і є офіційним внутрішнім джерелом інформації про осіб, які мають статус викривачів.

Викривач самостійно визначає, які канали застосовувати для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції", а саме: внутрішні, регулярні або зовнішні канали.

Вимоги до повідомлень (у т. ч. анонімних) про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" і порядок їх розгляду визначаються Законом.

Повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація містить фактичні дані, що вказують на можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції", які можуть бути перевірені.

Права викривача виникають із моменту повідомлення інформації про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону. Викривач має право:

1) бути повідомленим про свої права й обов'язки, передбачені Законом;

2) подавати докази на підтвердження своєї заяви;

3) отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;

4) давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;

5) на безоплатну правову допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;

6) на конфіденційність;

7) повідомляти про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" без зазначення відомостей про себе (анонімно);

8) у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;

9) на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, на судовий збір;

10) на винагороду у визначених законом випадках;

11) на отримання психологічної допомоги;

12) на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;

13) отримувати інформацію про стан і результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Права та гарантії захисту викривачів поширюються на близьких осіб викривача.

Право на винагороду має викривач, який повідомив про корупційний злочин, грошовий розмір предмета якого або завдані державі збитки від якого в п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на час вчинення злочину. Розмір винагороди становить 10 % від грошового розміру предмета корупційного злочину або розміру завданих державі збитків від злочину після ухвалення обвинувального вироку суду. Розмір винагороди не може перевищувати трьох тисяч мінімальних заробітних плат, установлених на час вчинення злочину.

Запитання для самоконтролю

1. Правові засади функціонування системи запобігання корупції в Україні.
2. Обмеження щодо використання службових повноважень у публічному адмініструванні.
3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
4. Правові наслідки порушення вимог щодо сумісництва.
5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.
6. Урегулювання конфлікту інтересів під час службової діяльності.
7. Фінансовий контроль прозорості публічних службовців.
8. Інструменти правового захисту викривачів корупції.

Рекомендована література

1. Службове право України: навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. : за заг. ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2023. 479 с.

2. Біла-Тіунова Л. Р. Службове право України : підручник / Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.

3. Службове право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.

4. Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції" / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с.

5. Коломоєць Т. О. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект : наук.-практ. нарис Т. О. Коломоєць, Р. О. Кукурудз, С. М. Кушнір ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 80 с.

6. Науково-практичний коментар до Закону України "Про запобігання корупції" наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

7. Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції". Київ: Юрінком Інтер. 2020. 348 с.

Розділ VI
ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

Глава 24
ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

24.1. Поняття, ознаки, сутність публічного майна в сучасній системі адміністративного права України

Правовідносини, які виникають у зв'язку з утворенням, використанням публічного майна, закріплено в національному законодавстві. Зокрема, у ст. 138, 142, 143 Конституції України закріплено деякі види публічного майна і його особливості.

Варто підкреслити, що категорія "публічне майно" є однією із традиційних складників як національної адміністративно-правової і фінансово-правової науки[1], так і зарубіжної. Зокрема, на нинішньому етапі вона є частиною сучасного загального адміністративного права Німеччини[2].

Хоча сучасне адміністративне право України не містить ані поняття "публічне майно", ані досконалого вчення про нього, чимало наукових праць науковців тією чи іншою мірою присвячені деяким видам цього майна[3].

У загальному розумінні *публічне майно* – це фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють здійсненню суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації.

---

[1] Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія. Вид. 2-ге, стереотипне. Чернівці : Рута, 2006. 264 с.; Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : монографія. Київ : КНТ, 2008. 197 с.; Музика-Стефанчук О. А., Якимчук Н. Я. Сучасне фінансове право. Право публічних фінансів : підручник. Київ : АртЕк, 2024. 656 с.

[2] Hartmut Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht. 17, überarbeitete und ergänzte Auflage. München : Verlag C.H. Beck, 2009. 842 S.

[3] Задирака Н. Ю. Інститут публічного майна: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Дакор, 2019. 384 с.; Zadyraka N. Yu. Grounds for Occurrence of Public Property Legal Regime: experience of EU Member States for Ukraine. *Public Administration Yearbook*. 2019. № 5. P. 284–293.

Публічне майно доцільно розглядати у двох аспектах:

• як об'єкт матеріального світу, зокрема рукотворний об'єкт або рукотворне публічне майно (ч. 1 ст. 73, п. "а" ч. 3 ст. 83 Земельного кодексу України):

а) просте публічне майно – архівні документи, книги бібліотечних фондів, майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища тощо;

б) складне (комплексне) публічне майно – фонди архівних документів, бібліотечні фонди, трубопровідний транспорт, наземні й надземні трубопроводи та їх споруди, автошляхи, ринки;

• як категорію адміністративно-правового змісту, яка описана й урегульована нормами чинного національного й міжнародного адміністративного законодавства.

Зважаючи на суть публічного майна, його призначення полягає у такому:

• забезпечити належне функціонування суб'єктів публічної адміністрації – матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ст. 142 Конституції України);

• забезпечити або сприяти здійсненню фізичними (юридичними) особами їхніх прав, свобод, законних інтересів – будівництво державних або комунальних (муніципальних) торговельних об'єктів (ринків), ринкових комплексів сприяє здійсненню фізичними особами конституційного права на працю, права на підприємницьку діяльність (ст. 42, 43 Конституції України);

• задовольнити життєво необхідні або соціальні потреби суспільства, забезпечити безпеку тощо.

Загальне призначення будь-якого виду публічного майна полягає у створенні умов і можливостей для здійснення: фізичними або юридичними особами їхніх прав, свобод, інтересів; суб'єктами публічної адміністрації – їхніх повноважень, виконання завдань і досягнення головної мети їхньої діяльності.

Таке використання полягає у безпосередньому: видобуванні (отриманні) фізичних чи нематеріальних властивостей (якостей) конкретного виду публічного майна; оберненні властивостей (якостей) цього майна на чиюсь користь[4].

До ознак публічного майна можна віднести такі: телеологічний аспект – задоволення загального блага, насамперед у локальних межах; територіальність; суб'єктний склад – публічна адміністрація, населення відповідної території; об'єктні характеристики – найбільш важливі, унікальні ресурси з урахуванням суверенітету держави, ідеї народовладдя, незалежності, самостійності та неподільності публічної влади; невиключність; несуперечливість; функціональний аспект – органічне взаємоєднання компетенції органів публічної адміністрації щодо здійснення правової охорони публічного майна[5].

---

[4] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 300.

[5] Задирака Н. Ю. Ознаки та сутність публічного майна як підґрунтя для здійснення правової охорони. Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). Київ, 2016. № 1–2 (64–65). С. 99.

Найоптимальніший, але не вичерпний, перелік ознак публічного майна доцільно охарактеризувати таким чином:

- має місце у житті кожного учасника суспільних відносин;
- може бути штучним (зброя, яка використовується працівниками правоохоронних органів, публічні фінанси) або водночас поєднувати в собі якості неприродного походження (об'єкти й території природно-заповідного фонду);
- може бути простим, утвореним з одного об'єкта, наприклад автомобіль, який перебуває у власності суб'єкта публічної адміністрації; комплексним;
- штучне публічне майно утворюється різними способами: або первісно створюється, або набуває якості публічного за рішенням спеціальних суб'єктів за приписами законодавства за особливою процедурою;
- створюється і використовується з особливою і винятково публічною метою – забезпечення індивідуальних, суспільних або державних інтересів;
- щодо нього нормами адміністративного права встановлюються особливі юридичні режими розпорядження, володіння, користування;
- деякі види публічного майна вилучені із цивільного обігу й не можуть бути за приписами цивільного законодавства відчуженими, оскільки щодо них установлений особливий, обмежений юридичний режим розпорядження, володіння, користування;
- щодо обігу деяких видів публічного майна держава владно, на власний розсуд, може встановлювати обмеження, забороняти його відчуження;
- публічне майно не може відчужуватися за рішенням лише однієї чи кількох приватних осіб. Рішення про таке відчуження приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою, одночасно з оформленням розпорядчого документа;
- подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна відбувається за правилами, передбаченими нормами спеціального адміністративного права суб'єктами публічної адміністрації;
- публічним майном буде вважатися таке, яким необмежена кількість учасників суспільних відносин можуть користуватися на власний розсуд необмежену кількість разів або, принаймні, розраховувати на таке використання;
- публічне майно є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх завдань і функцій, створення умов для здійснення фізичними особами їхніх прав, свобод, інтересів, задоволення суспільних потреб;
- у державі створені спеціальні суб'єкти, які здійснюють регуляторний або управлінський вплив на види такого майна;
- використання публічного майна передбачає залучення в адміністративно-правові (публічно-правові) відносини, які виникають щодо такого майна, як загальних, так і спеціальних учасників;
- становить значну фінансову, матеріальну, культурну, духовну, естетичну, оздоровчу та іншу цінність;
- охороняється державою, органами місцевого самоврядування;
- може бути джерелом підвищеної небезпеки[6].

---

[6] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 303–304.

На підставі наведеного можна дійти висновку, що під публічним майном необхідно розуміти будь-які матеріальні чи нематеріальні активи, у тому числі рухомість чи нерухомість, виражені в речах чи їх поєднанні, а також у майнових правах та обов'язках, які є загальнодоступними та призначені для задоволення суспільного інтересу й, відповідно до встановлених законодавством чи договором випадків, не можуть перебувати у приватній власності.

24.2. Види публічного майна

Існують різні види публічного майна, кожен із яких характеризується особливим юридичним режимом і переліком суб'єктів, уповноважених ним розпоряджатися або здійснювати щодо нього різні види адміністративної діяльності. За оновленою інтерпретацією категорії публічного управління, децентралізації та деконцентрації влади виникають різноманітні види публічного майна, зокрема:

- за темпорально-режимним критерієм – первинні та вторинні підвиди;
- за дозвільною спрямованістю правового режиму – загально- та спеціально-дозвільні (техніко-юридичний різновид);
- за сутнісними властивостями публічного майна – майно загального користування; природні ресурси; майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації; майно державних і комунальних підприємств, установ, організацій, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; публічні грошові кошти.

При цьому необхідно зважати на те, що в процесі реалізації адміністративно-правових відносин щодо використання публічного майна окремі різновиди публічного майна можуть набувати відмінних рис відповідного правового режиму та ставати сутнісно іншим різновидом публічного майна. Наприклад, у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду йдеться про передання з державної власності об'єкта незавершеного будівництва за договором купівлі-продажу з умовою завершити будівництво та ввести об'єкт незавершеного будівництва в експлуатацію, а в разі невиконання умов – розірвання договору та повернення майна державі Україна[7].

Традиційно публічне майно класифікують[8]:

1) за цільовим призначенням:

- майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, – автотранспорт, засоби зв'язку;
- майно державних і комунальних установ та фондів – грошові кошти (публічні фонди коштів), будівлі, обладнання;

---

[7] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02 квітня 2024 р. у справі № 160/10673/21. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/118083625

[8] Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. / за заг. ред. І. С. Гриценко. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 586 с. С. 484–487.

• публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

• публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві й державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

• природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій;

2) залежно від форми власності:

• публічне майно державної власності;

• публічне майно комунальної (муніципальної) власності;

• публічне майно змішаної (спільної) власності;

3) залежно від способу утворення:

• штучного походження (вогнепальна зброя і спеціальні засоби, які застосовуються Збройними силами України, правоохоронними органами): об'єкти, території, споруди військово-промислового комплексу; будівлі, споруди, майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів, ринки, ринкові комплекси; стаціонарні й пересувні технічні засоби та пристрої, заводи, фабрики; автомобільний, залізничний, морський і річковий, авіаційний, трубопровідний транспорт і відповідна інфраструктура, інший транспорт (їздові тварини, мототранспорт); засоби й об'єкти зв'язку; електрична, ядерна енергія;

4) залежно від суспільного значення:

• місцевого значення – публічне майно, яке використовується для задоволення потреб мешканців, суб'єктів публічної адміністрації, які перебувають у межах найменшої адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, району);

• регіонального значення – публічне майно, яке має на меті забезпечити потреби області (областей) Автономної Республіки Крим;

• національного значення – публічне майно всеукраїнського масштабу використання;

• міжнародного (світового) значення – публічне майно, корисні якості якого застосовуються в інтересах двох і більше держав – Карпатські гори, акваторія Чорного моря тощо;

5) залежно від складності утворення:

• просте публічне майно – утворено з одного повноцінного об'єкта; є внутрішньо неподільним і відносно самодостатнім – наприклад дорога, яка сполучає населені пункти, проїзд;

• складне публічне майно – сукупність відносно самостійних складників, які в розділеному стані не здатні забезпечити суспільно-значущий ефект, – трубопровідний транспорт, місця знешкодження та утилізації відходів;

6) залежно від режиму використання в суспільстві й державі:

• публічне майно закритого режиму використання – наприклад табельна вогнепальна зброя, спеціальні засоби, засоби індивідуального захисту, військове майно (будинки, споруди, передавальні пристрої, усі види озброєння,

бойова та інша техніка, боєприпаси, паливно-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо);

• публічне майно обмеженого режиму використання – цей режим користування визначений, обмежений переліком суб'єктів. Таким майном, зокрема, є трубопровідний транспорт, газотранспортна система, засоби транспортування електричної енергії, засоби зв'язку;

• публічне майно загального режиму використання – застосовується будь-якою фізичною або юридичною особою без будь-яких обмежень у разі виникнення потреби в такому використанні – дороги, під'їзди, автодороги, площі, парки, сквери, тротуари.

24.3. Правовий режим публічного майна

Правовим режимом публічного майна є певна сукупність правил поведінки учасників адміністративно-правових відносин щодо публічного майна.

Правові режими наявних видів публічного майна регулюються відповідними нормативними актами – Конституцією України, законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади, юридичними актами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Правові режими публічного майна виникають за однієї з таких умов: у разі первісного створення публічного майна – зведення споруд, прокладання та будівництва шляхів, складання проєктів державного чи місцевого бюджетів тощо; унаслідок відчуження приватного або комунального майна, яке переходить у власність держави.

Правовий режим публічного майна не є сталою категорією, він може змінюватися залежно від суспільних або державних потреб. Зокрема зміни можуть відбуватися у зв'язку з:

• рішенням суб'єкта публічної адміністрації, у віданні якого це майно перебуває;

• перетворенням одного виду публічного майна на інший;

• роздержавленням (приватизацією) публічного майна;

• закінченням строку, на який це публічне майно створено;

• припиненням існування публічного майна;

• втратою публічним майном властивостей (якостей), заради яких це майно використовували;

• припиненням існування суб'єкта публічної адміністрації, який користувався публічним майном.

Постановою КМУ від 27 травня 2022 р. № 634 "Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану"[9] відповідно до Закону України від 1 квітня 2022 р. № 2181-IX "Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна»" було внесено зміни в умови оренди державного та комунального майна у період воєнного стану. Крім того, ст. 41 Конституції України передбачає, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Примусове відчуження таких об'єктів із наступним повним відшкодуванням їхньої вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану, тому варто зазначити, що, згідно із Законом України "Про передання, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану"[10], з ініціативою про безоплатне передання комунального майна в державну власність до відповідної місцевої ради звертаються: для задоволення потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану – військове командування; для відвернення чи ліквідації ситуацій, що стали причиною введення правового режиму надзвичайного стану, – військове командування, орган, на який покладено здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану.

24.4. Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації щодо використання публічного майна

Інститут відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є неодмінним нагальним виявом об'єктивної реальності, що діє як обов'язковий упорядкувальний фактор щодо суспільних відносин, утілює потребу узгодження поведінки суб'єктів соціального спілкування через вимогу підпорядковувати, координувати й коригувати під час колективної діяльності дії кожного з діями інших, приватний інтерес погоджувати з публічним[11].

Після вчинення делікту суб'єкт публічної адміністрації наділяється правом самостійно, без втручання держави, мінімізувати або ліквідувати негативні наслідки, виплатити відшкодування шкоди та збитків як додатковий юридичний обов'язок, що є змістовним елементом правовідновлювальної юридичної відповідальності[12]. Тому настання негативної реакції на делікт у сфері вико-

---

[9] Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану : Постанова КМУ від 27 травня 2022 р. № 634. URL : https://www.kmu.gov.ua npas/pro-osoblivosti-orendi-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna-u-period-voyennogo-stanu-634-270522

[10] Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show 4765-17=Text

[11] Подорожній Є. Ю. Теоретичні підходи до визначення поняття "юридична відповідальність". *Вісник ХНУВС*. 2014. № 3 (66). С. 6–15.

[12] Сердюк І. А. Методологічний аналіз сучасних інтерпретацій поняття "юридична відповідальність". *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 1. С. 31.

ристання публічного майна є невідворотною подією, але застосування санкцій до суб'єктів публічної адміністрації може відбуватися як у примусовому, так і добровільному порядку.

Ключовими характеристиками інституту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є:

- правовідносини;
- зобов'язання;
- обов'язок;
- форма державного примусу;
- процедура застосування засобів державного примусу;
- зазнання втрати благ;
- санкція;
- кара;
- міра покарання;
- відшкодування тощо.

Позитивна відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна забезпечує охорону й захист цих відносин від соціальних внутрішніх і зовнішніх негативних факторів, конфліктів. Отже, відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є різновидом соціальної відповідальності з окремими специфічними ознаками, включаючи формальну визначеність, превентивні й охоронні функції правопорядку у сфері використання публічного майна, існування обов'язкового державного контролю за додержанням юридичних норм, станом забезпечення публічного інтересу та відповідних соціальних благ.

Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є системою, засобом і формою публічно-правового впливу[13], що відзначаються не лише статичними, але й динамічними рисами, на які впливають світоглядні основи праворозуміння та множинність методологічних підходів[14].

Загалом механізм реалізації відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна має функціонувати на підставі економічних, правових, етичних і дискреційних очікувань, які вимагаються суспільством[15]. При цьому необхідно додатково враховувати різні складники такої відповідальності: політичний, моральний, власне юридичний тощо. Саме на державу покладається обов'язок дотримуватися останніх і гарантувати реалізацію відповідних юридичних норм. Це означає, що

---

[13] Свиридюк Н. П. Юридична відповідальність у механізмі правового регулювання. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 4 (21). С. 24.

[14] Зелена І. В. Юридична відповідальність: підходи до розуміння. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2012. № 2 (23). С. 10.

[15] Carroll A. A Three-Dimentional Conceptual Model of Corporate Performance. *Academy of Management Review*. 1979. Vol. 4. No 4. P. 500.

відповідальність суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна фактично є різновидом соціальної відповідальності.

Ведучи мову про зміст відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна, варто звернути увагу на європейські стандарти. Наприклад, у рекомендації № R (84) 15 регламентовано публічно-правовий аспект відповідальності за спричинену шкоду особі шляхом гарантування відшкодування шкоди у випадку неправомірного її заподіяння державою, органом влади чи службовцем[16]. Рекомендація № R (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами врегульовує особливості використання альтернативних засобів як загальнодозволених або практику, що застосовується в конкретних категоріях справ, у яких такий спосіб вирішення спору є прийнятним[17]. У рекомендації № R (2003) 16 Комітету Міністрів державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень у сфері адміністративного права деталізовано механізм виконання рішень адміністративних і судових органів, а також процедурний вимір альтернативного вирішення спорів[18].

З наведених положень права Європейського Союзу чітко простежується імплементація юрисдикційного позасудового, а не лише судового, порядку відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна.

Національні підходи європейських країн щодо відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах із приводу використання публічного майна орієнтуються на безумовний характер відповідальності держави в особі суб'єктів публічної адміністрації за порушення конституційних та інших установлених законом обов'язків. Ідеться про юридичну відповідальність, безальтернативність здійснених відшкодувань не лише за делікти, але й за результати публічного управління, незалежно від правомірності останніх. Зазвичай, відповідальність за службові делікти має особливу, відносну спрямованість з урахуванням ризиків, розміру шкоди, природи делікту тощо. Нерідко до цього процесу долучаються фонди публічного права задля створення фінансової основи для безумовного відшкодування матеріальної та моральної шкоди, упущеної вигоди[19].

---

[16] Рекомендація № R (84) 15 Комітету міністрів державам-членам щодо публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду. *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади* / М. С. Демкова, С. С. Коба, І. О. Лавриненко, Д. Я. Український. Київ : Конус-Ю. 2007. С. 85–100.

[17] Рекомендація № R (2001) 9 щодо альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. URL : https://wcd.coe.int ViewDoc.jsp?id=220409&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75.

[18] Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів державам-членам щодо виконання адміністративних і судових рішень в сфері адміністративного права. *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 101–104.

[19] Задирака Н. Ю. Природа відповідальності суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна. *Право України*. 2019. № 5. С. 151–163.

Наприклад, згідно зі ст. 34 конституції ФРН, невиконання конституційних обов'язків посадовими (службовими) особами суб'єктів публічної адміністрації, зокрема щодо третіх осіб, зумовлює настання відповідальності держави або вказаного суб'єкта публічної адміністрації[20]. Німецька практика зважає на широкий підхід до розуміння "права державних відшкодувань" щодо відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за владну діяльність, за результати публічного управління, незалежно від правомірності, включаючи відповідальність за делікти на підставі вузького підходу[21]. При цьому скрізь забезпечена можливість страхування відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, їхніх посадових (службових) осіб у разі заподіяння шкоди при реалізації компетенції. Наприклад, формується пул (об'єднання) неприбуткових страхових організацій, які є страховиками на підставі системи солідарної відповідальності[22].

У подібний спосіб законодавство Франції закріплює відносну відповідальність суб'єктів публічної адміністрації за заподіяну шкоду в разі службової вини (faute de service)[23]. Можливим є відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди[24]. Аналогічним є досвід Албанії та Латвії з приводу відшкодування не лише матеріальної, але й моральної шкоди[25]. До того ж в Албанії детально регламентовано відповідну адміністративну процедуру, зокрема заявну з ініціативи постраждалої особи та втручальну щодо виконання повноважень адміністративного органу[26].

Важливим є недискримінаційний, універсальний концепт відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна в Європі. Зокрема, відповідно до ст. 28 конституції Італії, ідеться про відповідальність суб'єктів публічної адміністрації, посадових (службових) осіб при порушенні будь-чиїх прав[27]. Національне право Естонії містить положення про право будь-якої особи вимагати відшкодування збитків і упущеної вигоди, а окремий розділ закону "Про відповідальність держави" і закон

---

[20] Конституція Федеративної Республіки Німеччини. URL : https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/ea6125[illegible]43a3025aba57cbed2/grundgesetz_uk.pdf

[21] Лохан Г. Г. Основні питання відповідальності держави за заподіяну владними діями шкоду (ФРН). *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 59–63.

[22] Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 40

[23] Там само. С. 41; Пінєрль Б. Відповідальність адміністрації (Французька Республіка). *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 64–77.

[24] Droit administrative general. Tome 1. 9 edition. Rene Chapus, 1995. P. 1087.; Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д.Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. Київ : Конус-Ю, 2007. 260 с. С. 42–43.

[25] Droit administrative general. Tome 1. 9 edition. Rene Chapus, 1995. P. 1087.; Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. Київ : Конус-Ю, 2007. 260 с. С. 42–43.

[26] Демкова М. С., Коба С. С., Лавриненко І. О., Український Д. Я. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, яка завдана державою або органами влади. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 42.

[27] Конституція Італійської Республіки. URL : https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/1541579165const_italy.pdf

про публічну службу регламентують підстави та юрисдикційний судовий порядок регресу до посадової (службової) особи суб'єкта публічної адміністрації, з вини якої держава виплатила компенсацію[28]. Додатково в рішенні Конституційного Суду Республіки Польща від 23 вересня 2003 р. визначено, що внаслідок конституціоналізації таких засад шкода від незаконної поведінки суб'єкта публічної адміністрації надає можливість відшкодування у випадку норм, які мають характер legis specialis, що формує систему, яка зорієнтована на цю засаду, і способу її імплементації з урахуванням розміру шкоди, характеру незаконності, процедурних аспектів захисту права на відшкодування тощо[29].

На національному рівні в Україні така юридична відповідальність має публічно-правові та приватно-правові риси. Переважно на практиці правопорушників в особі суб'єктів публічної адміністрації притягують до адміністративної чи цивільної відповідальності. Це зумовлено тим, що така відповідальність має перспективно-ретроспективну спрямованість, оскільки держава в особі законодавця (Верховної Ради України) самостійно з урахуванням своєї соціальної ролі ретроспективно регламентує зобов'язання щодо правомірного використання публічного майна, а також юридичну відповідальність у цих відносинах.

Надалі в разі вчинення протиправних діянь застосовується механізм відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна.

Зазначена компенсаційно-соціальна відповідальність суб'єктів публічної адміністрації настає в юрисдикційному судовому чи позасудовому порядку за обмежений, чітко регламентований законом, перелік деліктів у сфері спірних відносин щодо використання публічного майна за умови забезпечення формальної рівності сторін, нерідко з повним відшкодуванням шкоди, обмеженої реалізацією права держави на регресний позов до конкретної посадової (службової) особи суб'єкта публічної адміністрації, який заподіяв шкоду. Очевидним у такому випадку є той факт, що процедурна специфіка виявляється в застосовуваних засобах доказування, оцінюванні розміру шкоди, змісті санкцій, форм і джерел відшкодування.

Нині, з урахуванням положень ст. 1, 3, 56 Конституції України[30], держава Україна, зважаючи на свої демократично-правові та соціально спрямовані функції, має орієнтуватися на принципи законності реалізації компетенції суб'єктів публічної адміністрації, їхніх посадових (службових) осіб; антропоцентричний концепт – щодо охоронно-захисного виміру забезпечення, поновлення чи визнання порушених чи заперечуваних прав, свобод і законних інтересів осіб, які правомірно використовують публічне майно: компенсаційно-

---

[28] Закон Естонії "Про відповідальність держави". *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 128–142.

[29] Рішення Конституційного суду республіки Польща від 23 вересня 2003 р. *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 160–184.

[30] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР . *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

функціональний складник – щодо відшкодування шкоди внаслідок вчинення деліктів суб'єктами публічної адміністрації. При цьому механізм відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за делікти у сфері використання публічного майна відзначається правовідновлювальними публічно-правовими рисами в межах юрисдикційних заявних і втручальних позасудових адміністративних процедур. Важливо, щоб втручальний формат діяльності держави відігравав істотну роль при виконанні компенсаційних функцій відшкодування шкоди за правилами адміністративних процедур з ініціативи суб'єктів публічної адміністрації[31].

Важливо брати до уваги багатоплановість суб'єктного виміру механізму відповідальності суб'єктів публічної адміністрації. Тому цілком прийнятним видається підхід про учасників описаного процесу в межах п'яти основних груп:

1) особа, якій заподіяно шкоду, її представник;

2) суб'єкт публічної адміністрації, який завдав шкоду, його представник;

3) суб'єкт публічної адміністрації, який є керівним щодо суб'єкта, який винен у заподіянні фізичній (юридичній) особі шкоди, представник керівного суб'єкта публічної адміністрації;

4) розпорядник бюджету, з якого буде здійснюватися відшкодування заподіяної шкоди, його представник;

5) свідок заподіяння шкоди, експерт, спеціаліст, перекладач, Державна виконавча служба[32].

Підтвердженням наведеної думки є відповідна судова практика[33].

Відповідальність держави за заподіяну суб'єктами публічної адміністрації шкоду має бути винятково невідворотною. Для досягнення цього стану суспільних відносин мають ураховуватися наведені нижче запропоновані в німецькій доктрині інституціонально-процедурні аспекти, згруповані змістовним критерієм[34].

• теоретико-засадничі принципи – можливість первинного настання відповідальності держави, а не лише субсидіарно (із привілеєм відсилати особи до приватного страхування від відповідних випадків або до іншої можливості

---

[31] Задирака Н. Ю. Межі відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна. *Visegrad journal on human rights*. 2018. № 6 (Т. 2). С. 75–80.

[32] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 371.

[33] Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 28 серпня 2018 р. у справі № 910/18560/16. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua Review/76207293; Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 5 грудня 2017 р. у справі № 734/2723/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70856944; Постанова Козелецького районного суду Чернігівської області від 19 жовтня 2017 р. у справі № 734/2723/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69750756; Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 19 квітня 2018 р. № 876/284/18 у справі № 734/2723/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73633767; Постанова Підволочиського районного суду Тернопільської області від 1 грудня 2017 р. у справі № 604/476/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70909646; Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 19 квітня 2018 р. № 876/284/18 у справі № 734/2723/17. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/ 73633767.

[34] Лохан Г. Г. Основні питання відповідальності держави за заподіяну владними діями шкоду (ФРН). *Відшкодування в позасудовому порядку шкоди* ... . С. 59–63.

відшкодування потерпілому); безпосередній характер відповідальності держави, а не тільки через відповідальність державного службовця, іншої посадової (службової) особи; притягнення держави до відповідальності в разі делегування повноважень, при приватизації традиційно державних сфер діяльності (напр. нагляд за повітряним рухом):

• об'єктно-позитивний вимір – можливість держави бути суб'єктом відповідальності за законодавче неправо за виняткових обставин щодо законів, які регламентують конкретні випадки або заходи, і суперечать Конституції (водночас, за загальним правилом, простір діяльності законодавця не підлягає обмеженням); настання відповідальності держави за нанесену владними діями шкоду за наслідками вчинення деліктів і правомірних дій державного службовця, іншої посадової (службової) особи, а також унаслідок чистої відмови техніки (напр. помилок у регулюванні світлофорами) чи при поставленні в небезпеку при виникненні шкоди під час масових суспільно небезпечних подій; виплата відшкодування за заподіяну деліктом шкоду, упущену вигоду, немайнові збитки, моральну шкоду;

• суб'єктний фактор – окрім власне відповідальності держави, збереження кумулятивної відповідальності державного службовця, іншої посадової (службової) особи, що вчинила відповідні дії; специфіка процедури доказування щодо кореляції відповідальності держави від провини вказаних осіб, із чітко регламентованими випадками для використання права держави зняти з себе відповідальність: відповідальність за судове неправо, згідно з якою суддя має нести відповідальність за помилкові рішення лише при умисному порушенні юридичних норм за умови реалізації примирювальної (задовольняючої) функції законної сили, у межах якої остаточно вирішений правовий спір (напр. вищим судом) не може бути відновленим на підставі позову про відшкодування шкоди.

Отже, *інститут відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна є упорядкувальним фактором суспільних відносин, сприяє задоволенню публічного інтересу, формує простір для належної імплементації юридичних норм у юрисдикційному позасудовому чи судовому порядку реалізації такої відповідальності на засадах антропоцентризму й верховенства права.* Як наслідок, виконанню підлягають нормативи правомірної поведінки суб'єктів публічної адміністрації в рамках очікувань суспільства з приводу раціонального й ефективного використання публічного майна за умови підтримання діалогу та співпраці держави із суб'єктами приватного права.

Запитання для самоконтролю

1. Публічне майно як об'єкт матеріального світу.
2. Публічне майно як категорія адміністративно-правового змісту.
3. Призначення публічного майна.

4. Ознаки публічного майна.

5. Види публічного майна.

6. Правові режими публічного майна.

7. Умови виникнення правових режимів публічного майна.

8. Ключові характеристики інституту відповідальності суб'єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Задирака Н. Ю. Інститут публічного майна: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Дакор, 2019. 384 с.

3. Задирака Н. Ю. Природа відповідальності суб'єктів публічної адміністрації при використанні публічного майна. *Право України*. 2019. № 5. С. 151–163.

4. Про передання, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 травня 2012 р. № 4765-VI. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text

5. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану : Постанова КМУ від 27 травня 2022 р. № 634. URL : https: www.kmu.gov.ua npas pro-osoblivosti-orendi-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna-u-period-voyennogo-stanu-634-270522

6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 02 квітня 2024 р. у справі № 160/10673/21. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/118083625

7. Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 28 серпня 2018 р. у справі № 910/18560/16. URL : http: www.reyestr.court.gov.ua/Review/ 76207293

Розділ VII
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Глава 25
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

25.1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності

Термін "відповідальність" доволі різноманітний. Загалом можна говорити про почуття відповідальності та відповідальну поведінку. Можна підвищити відповідальність, узяти відповідальність на себе, притягнути особу до відповідальності та звільнити від неї, тобто сфера відповідальності, залежно від характеру, є всеосяжною. Оскільки поведінка людини має два полярні різновиди (соціально корисна й соціально шкідлива), то й відповідальність розглядається у двох аспектах: позитивному й негативному. Перспективна (позитивна) відповідальність – це добросовісне виконання обов'язків перед суспільством, правовою державою, групою осіб і конкретною особою. Ретроспективна (негативна) відповідальність включає специфічні правовідносини між державою і правопорушником у результаті застосування державного примусу, що характеризується несприйняттям правопорушення і правопорушника, покладанням на правопорушника обов'язку зазнати несприятливих наслідків особистого, матеріального, організаційного характеру для вчиненого ним правопорушення.

Сьогодні відбувається негативна трансформація реалізації ретроспективної (негативної) відповідальності особи за дії (бездіяльність), які нею не вчинялися і ніколи не будуть вчинені, а лише за думки та наміри. Вважаємо, що це некоректна практика, оскільки вона суперечить принципу адміністративного права, викладеному у формі твердження про те, що відповідальність може настати лише за об'єктивну поведінку особи, тобто за її діяльність чи бездіяльність. При цьому нереалізовані думки та наміри не можуть бути підставою для правової оцінки[1]. Видом ретроспективної (негативної) відповідальності є юридична відповідальність.

---

[1] Oksana Kuzmenko, Viktoriia Chorna. Theoretical and practical approaches to the division of administrative responsibility into perspective and negative. *Наукові записки. Серія "Право"*. 2022. № 12. С. 248–253. URL : https://pravo.cusu.edu.ua index.php/pravo/article/view 150

Юридична відповідальність передбачає покарання особи, винної у вчиненні протиправного діяння. Цей інструмент є найважливішим і необхідним для зміцнення верховенства закону, його ефективність визначається не жорстокістю, а неминучістю.

У вітчизняній науці немає єдності в тлумаченні юридичної відповідальності. Кожен науковець намагається визначити це по-своєму, підкреслюючи ті аспекти, які вважає головними, визначальними. Більшість авторів розуміють юридичну відповідальність як міру примусу держави або ідентифікують її з покаранням за правопорушення. Інша група дослідників розглядає юридичну відповідальність у межах інших юридичних категорій. Вони трактують це як захисні юридичні відносини, конкретне юридичне зобов'язання, реалізацію санкцій юридичних норм тощо.

Отже, *характерними рисами юридичної відповідальності* є:

1) вона відображає специфіку будь-яких юридичних явищ – їхньої офіційної визначеності та процедури;

2) їй притаманна чітка нормативна регламентація її здійснення. Така регламентація необхідна для максимального забезпечення та захисту прав і законних інтересів громадян та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин;

3) вона пов'язана з виконанням санкцій правових норм, застосуванням заходів державного примусу;

4) наявність суб'єкта правопорушника;

5) тягне за собою негативні наслідки (позбавлення) індивідуального характеру;

6) природа й обсяг негативних наслідків установлюються в санкціях правової норми;

7) притягнення до юридичної відповідальності та застосування передбачених законом санкцій належать до компетенції спеціально уповноважених органів. За межами процедурної форми юридична відповідальність неможлива;

8) є невіддільною від правопорушення, його наслідком;

9) ступінь регламентації різних видів юридичної відповідальності різна. Найбільш жорстко врегульовано кримінальну й адміністративну відповідальність, що мають каральний, штрафний характер.

Отже, *юридична відповідальність* – це застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, що виражаються у формі позбавлення особистого, організаційного чи майнового характеру.

У юридичній науці класифікація видів юридичної відповідальності проводиться з різних підстав: 1) за суб'єктом притягнення до юридичної відповідальності; 2) за характером санкцій; 3) за функціями тощо.

Найбільш поширеним є науковий підхід до розподілу видів юридичної відповідальності за галузевою ознакою: 1) кримінальна відповідальність; 2) адміністративна відповідальність; 3) цивільно-правова відповідальність; 4) дисциплінарна відповідальність. Кожен із зазначених видів юридичної відповідальності має специфічну підставу (вид протиправного діяння), особливий порядок реалізації, специфічні примусові заходи.

Адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, якій притаманні всі ознаки останньої (вона настає на основі норм права, у разі порушення правових норм, конкретизується юрисдикційними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, адміністративна відповідальність є складником адміністративного примусу й має його ознаки (застосовується уповноваженими суб'єктами).

Особливостями адміністративної відповідальності є:

1) підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, тобто протиправне діяння;

2) вона полягає у застосуванні до суб'єктів адміністративних стягнень, які є мірою відповідальності. Оскільки адміністративні правопорушення менш шкідливі, ніж злочини, то й адміністративні стягнення менш суворі, ніж кримінальні покарання;

3) справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності розглядають уповноважені суб'єкти, яким таке право надано законом. Нині суб'єктами адміністративної юрисдикції є: суди, судді, уповноважені особи органів виконавчої влади, військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних силах України, адміністративні комісії та виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад тощо;

4) до неї залучаються індивідуальні суб'єкти (громадяни, посадові особи, індивідуальні підприємці) та юридичні особи;

5) існує особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Він відрізняється порівняною простотою, що створює умови для його оперативності й економічності, але, водночас, містить необхідні гарантії законності, здійснення права на захист;

6) вона врегульована нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних порушень, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і сукупно становлять нормативну основу адміністративної відповідальності.

Аналіз ознак адміністративної відповідальності дає змогу виділити три її підстави: нормативну (юридичну), фактичну, процесуальну. Для настання адміністративної відповідальності необхідно, щоб були всі три підстави й саме в такій послідовності. Насамперед має бути адміністративно-правова норма, яка встановлює обов'язок і санкцію за її невиконання. Потім може виникнути фактична підстава – протиправне діяння. За наявності норми та діяння, а також її порушника уповноважений суб'єкт у встановленому законному порядку має право визначити стягнення за правопорушення.

25.2. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один із основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністратив-

ного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), і встановлюється виключно законами[2].

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні всі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права.

Частіше за все в теоретичних працях зустрічаються кілька визначень поняття адміністративної відповідальності.

В. Б. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що є сукупністю 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 стягнень[3].

Т. О. Коломоєць формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку[4].

А. Т. Комзюк розкриває адміністративну відповідальність як застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, установлених нормами адміністративного права[5].

Найбільш повною є дефініція, яку запропоновано В. К. Колпаковим: адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником[6].

---

[2] Конституція України: від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

[3] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

[4] Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. С. 10.

[5] Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

[6] Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. … д-ра юрид. наук зі спец. 12.00. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2005. 454 с.

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

• *фактичні* (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);

• *юридичні* (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);

• *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП): 1) *стан крайньої необхідності* (ст. 18 КУпАП); 2) *стан необхідної оборони* (ст. 19 КУпАП); 3) *стан неосудності* (ст. 20 КУпАП)[7].

КУпАП передбачено випадки можливого звільнення від адміністративної відповідальності: 1) коли характер вчиненого проступку й 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)[8].

Адміністративній відповідальності як інституту адміністративного права притаманні такі характерні риси:

1) адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, який виявляється у тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;

2) це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права;

3) адміністративна відповідальність є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних виявів 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).

---

[7] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

[8] Там само.

8) нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти, зокрема Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. (ст. 110–111), Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. (ст. 319–406), закони України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII, "Про рекламу" від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР, "Про громадські об'єднання" від 22 березня 2012 р. № 4572-VI тощо;

9) правом притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у гл. 17 КУпАП (суди, поліція тощо);

10) суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні (осудна особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку (ст. 12 КУпАП)), так і юридичні особи;

11) реалізується у відповідних процесуальних формах;

12) засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за обсягом і змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права й обов'язки), так і в процесуальних.

25.3. Принципи адміністративної відповідальності

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності[9].

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до неї ґрунтуються на конституційних принципах і правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні.

Принцип законності полягає, *по-перше*, у тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом; *по-друге*, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи; *по-третє*, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в межах передбаченої законодавством компетенції.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не допускається. Правозастосовні органи мають установити факт вчинення адміністративного проступку, а також інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку й індивідуалізації адміністративної відповідальності.

---

[9] Кузьменко О. В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастуха. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 912 с.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності протягом строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

Принцип доцільності полягає у відповідності обраного заходу адміністративної відповідальності до характеру вчиненого правопорушення. Доцільність не дає змогу приймати довільні, суб'єктивні рішення юрисдикційним органам.

Принцип справедливості виявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, повинен виходити зі ступеня суспільної небезпеки даного протиправного діяння.

Принцип гуманізму полягає у повазі до гідності та прав особи.

Принцип індивідуалізації покарання вимагає відповідності заходу впливу до правопорушника, що обирається, до ступеня суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Зміст *принципу "поза розумним сумнівом"* сформульований у п. 43 рішення Європейського суду з прав людини від 14 лютого 2008 р. у справі "Кобець проти України". Зокрема, доведення має випливати із сукупності ознак чи неспростовних презумпцій, достатньо вагомих, чітких і узгоджених між собою[10].

Принцип відповідності провини та покарання вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувались усі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника.

25.4. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб тривалий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло виникнення постійних дискусій і невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Д. М. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності, зазначає, що в контексті

---

[10] У рішенні Європейського суду з прав людини від 21 липня 2011 р. у справі "Коробов проти України" Європейський суд з прав людини вказав, що при оцінюванні доказів суд, зазвичай, застосовує критерії доведення "поза розумним сумнівом". Проте така доведеність може випливати із співіснування достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою висновків чи схожих неспростованих презумцій факту. Зокрема, винуватість правопорушника ОСОБА_1 поза розумним сумнівом доводиться обставинами, викладеними у протоколі про адміністративне правопорушення, письмовими поясненнями ОСОБА_1. Указані докази оцінені за внутрішнім переконанням суду, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і справедливістю. Рішення Європейського суду з прав людини від 21 липня 2011 р. у справі "Коробов проти України". URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/974_790

адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, 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.

Обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб, є такі: 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, спричинили становлення ринкових відносин, розвиток підприємництва та модернізацію розв'язання юридичних конфліктів за участю юридичних осіб; 2) закони України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб ("Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" від 14 липня 2015 р. № 596-VIII; "Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності" 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 тощо); 3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб; 4) наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

Характерною рисою адміністративної відповідальності юридичних осіб є те, що деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації і втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона була зареєстрована у встановленому 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, установлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, і відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяють 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) необхідність конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, з визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень;

2) необхідність визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб;

3) потреби теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як необхідного складника суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо.

Варто акцентувати увагу, що КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, і 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. У 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 ч. 1 цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксоване в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба зазначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером вчиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом (положенням) завдань і обов'язків).

Юридична особа визнається винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок вчинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла особисто або як представник юридичної особи та обіймає керівну посаду в цій юридичній особі, з використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень приймати рішення від імені юридичної особи, але цією особою не були вжиті всі необхідні заходи щодо їх додержання.

У разі злиття кількох юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку притягується новоутворена юридична особа.

Порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності – це визначена законом послідовність дій, якої зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, які звинувачені у вчиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і при оскарженні прийнятого в ній рішення.

25.5. Законодавчі акти, які регулюють відносини у сфері адміністративної відповідальності

Аналіз здобутків вітчизняних правників показав, що законотворчість є різновидом правотворчої діяльності, яка охоплює процес створення юридичної норми від зародження відповідної ідеї до прийняття нормативного акта і введення його в дію. У понятті "законотворчість" поєднано дві найважливіші категорії, а саме "право і закон". Сутність їх співвідношення ґрунтується на об'єктивності права й суб'єктивності закону.

Генетичною основою права є об'єктивна необхідність упорядковувати відносини між людьми, надавати їм якнайбільше стабільності й визначеності. Право виробляється історично – у процесі загальнолюдського спілкування, пізнання і діяльності. Воно є вольовою системою принципів, норм, дій, які, з одного боку, обумовлені суспільними відносинами, а з іншого – регулюють ці відносини. Право, що розуміється в такому змісті, категорія об'єктивна. Закони й загалом законодавство як вираження волі держави на основі права створюють не правотворчі органи, а фактично уповноважені на це посадові особи. Водночас перед такими особами постає завдання точно, відповідно до права, що фактично існує в суспільстві, а в науковому розумінні бездоганно, виразити у змісті нормативного акта сутність розвитку суспільних відносин згідно із закономірностями, що відповідають публічним інтересам. З огляду на це законодавство є категорією суб'єктивною. Із зазначеного співвідношення права і законодавства випливає, що творчість зі створення законодавчих актів (законотворчість) має здійснюватися відповідно до загальновизнаних принципів права і закріплювати в загальнообов'язкових правилах об'єктивні потреби суспільного розвитку. Це потребує ретельного, глибокого й усебічного вивчення тих суспільних відносин, що підлягають законодавчій регламентації[11].

Адміністративно-деліктна законотворчість є відносно самостійним видом законотворчої діяльності. Етимологічно найменування зазначеного виду законотворчості походить від словосполучення "адміністративний делікт", який представники адміністративно-правової науки сприймають як синонім терміна "адміністративне правопорушення" або "адміністративний проступок". Результатом законотворчої діяльності в цьому випадку буде прийняття нормативних актів щодо відповідальності за адміністративні проступки.

Отже, адміністративно-деліктна законотворчість полягає у діяльності уповноважених державою суб'єктів (органів, посадових осіб) щодо прийняття, змінення, скасування нормативних актів про адміністративні правопорушення[12].

---

[11] Колпаков В. К., Волох О. К. Функції адміністративно-деліктної законотворчості. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2007. № 3. С. 42–51. URL : http://elar.naiau.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6499/1/Untitled.FR12_p042-051.pdf

[12] Там само. С. 42–43.

Законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охорону суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Велике значення надається попередженню адміністративних правопорушень[13].

Аналіз сучасного законодавства дає можливість стверджувати, що до нормативних актів, з яких складається адміністративно-деліктне законодавство, належать:

а) міжнародні правові акти (напр. конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950); про дорожні знаки та сигнали (1968); про дорожній рух (1968); про статус біженців (1951));

б) закони України, що визначають адміністративно-деліктний складник (напр. Конституція України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Митний кодекс України; Лісовий кодекс України; Земельний кодекс України; закони України: "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі"; "Про безоплатну правову допомогу"; "Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину"; "Про виключну (морську) економічну зону України"; "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини"; "Про запобігання корупції");

в) підзаконні нормативно-правові акти (напр. Правила дорожнього руху; інструкції: з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції; з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі; про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі; 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 метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів).

Окрім того, акти з адміністративними санкціями можуть видавати місцеві ради та їхні виконавчі комітети. Обласні, Київська та Севастопольська міські ради мають право встановлювати також правила благоустрою міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на колгоспних ринках, правила додержання тиші у громадських місцях, які в КпАП не визначені, але в ньому за їх

[13] Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. С. 160.

порушення передбачена адміністративна відповідальність. Отже, вони також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

Таким чином, *законодавчі акти, які регулюють відносини у сфері адміністративної відповідальності,* – це система чинних норм права, що закріплюють: склади адміністративних правопорушень (підстави адміністративної відповідальності); систему адміністративних стягнень, принципи й порядок їх накладення; суб'єктів, які мають право накладати адміністративні стягнення; процедуру притягнення до відповідальності, її процесуальну форму.

25.6. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими ознаками:

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, закони України "Про громадські об'єднання", "Про запобігання корупції" тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочину, склад якого 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 (гл. 17 КУпАП). Правом порушення кримінальних справ наділені виключно органи дізнання і попереднього слідства, визначені КПК України, й 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 – установлюється також іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);
- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної – як фізичні, так і юридичні особи;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що надалі виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (напр. 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, наприклад 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 відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

- в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинуватості, а в цивільній – презумпція вини;
- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи й запобігання вчиненню правопорушень надалі та іншими особами, цивільної – передусім відшкодування шкоди;
- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів;
- заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, зазвичай, 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 різними законодавствами – адміністративним і цивільним, відповідно;
- адміністративна відповідальність настає переважно в позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правова не може мати місця без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності, на відміну від адміністративної, – до трьох років: вони можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної за такими ознаками:

- головною ознакою, яка обумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їхня різна правова природа. Свій вираз вона знаходить у 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. 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 виконувати;
- адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність окрему

галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудового й інших галузей права. Це, **наприклад**, Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (ст. 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (ст. 68, 82); закони України: "Про охорону праці" від 14 жовтня 1992 р. (ст. 19); "Про колективні договори і угоди" від 1 липня 1993 р. (ст. 17–19); статути й положення про дисципліну (напр. "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 й виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Отже, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах із роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах із роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;

• адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, у 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 у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

25.7. Правова невизначеність адміністративної відповідальності

У юридично-правовій літературі цій проблемі присвячено багато наукових праць, навчальних посібників, дисертаційних досліджень. Однак донині цей правовий інститут до кінця не досліджений і в ньому існують окремі недостатньо вивчені питання, одним з яких є питання визначення поняття саме цього виду правової відповідальності та її сутності. Сучасні погляди щодо поняття і змісту адміністративної відповідальності виходять за межі розвідок теоретиків другої половини XX ст., адже тоді суть адміністративної відповідальності поєднувалась із негативною реакцією держави на протиправні вияви, де до винних осіб застосували адміністративні санкції з обов'язковим звітуванням правопорушників за неправомірні дії перед відповідними дер-

жавними органами або службовими особами, а в деяких випадках і перед громадянами[14].

Визначимо концептуальні аспекти невизначеності адміністративної відповідальності.

1. *Відсутність єдиного уніфікованого нормативно-правового акта, що визначав би склади адміністративних правопорушень.* Так, адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Крім того, зазначений вид юридичної відповідальності може визначатися також іншими законодавчими й підзаконними нормативно-правовими актами. Ще одним принциповим питанням залишається відсутність серед учених єдності щодо назви кодифікованого акта (зокрема, пропонується "Кодекс про адміністративні проступки", "Адміністративно-деліктний кодекс", "Кодекс адміністративної відповідальності").

2. *Відсутність чіткого розмежування понять "адміністративне правопорушення" та "адміністративний проступок".* Ю. П. Битяк вважає, що адміністративне правопорушення (проступок) – це, насамперед, діяння, поведінка, вчинок, акт зовнішнього вираження ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. Учений використовує поняття "адміністративне правопорушення" та "адміністративний проступок" як синоніми, вважає, що вони не мають суттєвих відмінностей, і останнє не є особливим різновидом адміністративних правопорушень[15]. В. Б. Авер'янов, навпаки, стверджує, що поняття адміністративного проступку має специфічний зміст, який виокремлює його з усієї сукупності адміністративних правопорушень, тобто співвідносить адміністративне правопорушення та адміністративний проступок як частину і ціле[16]. На думку А. С. Васильєва, адміністративні правопорушення – це специфічний різновид правопорушень, за здійснення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності. Тому для уникнення термінологічної плутанини автор пропонує іменувати їх точніше – адміністративними проступками[17]. В. К. Колпаков справедливо зауважує, що, зазвичай, у сучасній літературі аналіз понять спирається на суто лінгвістично-кримінологічну трактовку без урахування історичних коренів появи у праві й законодавстві терміна "проступок". Учений-адміністративіст, перший, хто порушує проблему генези адміністративного проступку у вітчизняній адміністративно-правовій науці, усебічно досліджує історико-правову природу адміністративного (управлінського) правопорушення та адміністра-

---

[14] Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес.* 2014. № 3(9). С. 156–168.

[15] Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

[16] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с. С. 432.

[17] Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / за заг. ред. А. С. Васильєва. Харків : ТОВ "Одісей", 2000. 1008 с. С. 33–34.

тивного проступку (делікту), а не їхні онтологічні та гносеологічні властивості. Автор наголошує на тому, що доктринальні й нормативні поняття і визначення галузевого рівня, у яких розкриваються сутність, зміст і обсяг адміністративного проступку, можуть бути адекватно інтерпретовані тільки в разі їхньої органічної взаємодії із системою понять загальної теорії правопорушення (делікту)[18]. А. Т. Комзюк вважає, що поняття "адміністративне правопорушення" та "адміністративний проступок" не однакові, оскільки адміністративне правопорушення є порушенням будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачена за це відповідальність, а адміністративний проступок слід розглядати як різновид адміністративного правопорушення, за який установлено адміністративну відповідальність[19]. Таку саму думку впроваджує Т. О. Коломоєць, зазначаючи, що "адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення". Науковець обґрунтовано доводить необхідність застосування терміна "адміністративний проступок"[20].

У свою чергу, опоненти запровадження в національну правову систему поняття "адміністративний проступок" зазначають, що така термінологія суперечить положенням Конституції України (п. 22 ч. 1 ст. 92), оскільки вони нормативно не містять будь-яких інших видів протиправних діянь, окрім злочинів і правопорушень. Виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них", тобто в документі, що має найвищу юридичну силу, ідеться саме про адміністративні правопорушення, а не про адміністративні проступки.

Узагальнюючи думки вчених-адміністративістів, можна констатувати, що термін "проступок" здебільшого використовується як синонім при визначенні поняття "адміністративне правопорушення", без чіткого змістовного розмежування, тобто представники адміністративно-правової науки загалом сприймають як синоніми терміни "адміністративні правопорушення", "адміністративні проступки", "адміністративні делікти"[21].

3. *Наявність широкого кола суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.* Статтею 213 КУпАП визначено, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністратив-

---

[18] Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. С. 162, 165.

[19] Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. С. 15.

[20] Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 1999. 196 с. С. 35–36.

[21] Новицька М. "Адміністративне правопорушення" та суміжні поняття: аналіз співвідношення. *Юридичний вісник.* 2020. № 1. С. 384–391. URL : http://yuv.onua.edu.ua/index.php/yuv/issue/view/45/60

ними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їхніми вповноваженими посадовими особами; 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, – місцевими адміністративними й господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом; 4) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом.

4. *Непропорційність розміру заподіяної шкоди порівняно з розміром та видами адміністративного стягнення.* **Наприклад**, санкцією ч. 4 ст. 121 КУпАП передбачено накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту за повторне керування водієм транспортним засобом, що підлягає обов'язковому технічному контролю, який своєчасно його не пройшов. Водночас за перевищення водіями транспортних засобів установлених обмежень швидкості руху більш як на 50 км год передбачено стягнення лише в розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А таке порушення (особливо в населених пунктах) може призвести до тяжких наслідків. Ще одним прикладом є ч. 1 ст. 119 КУпАП, де визначено, що за пошкодження внутрішнього обладнання і стекол автобусів, маршрутних таксі, тролейбусів або трамваїв передбачено накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

5. *Відсутність у КУпАП визначення дефініції "суб'єкт адміністративного правопорушення"*, а в окремих нормах лише фрагментарно законодавець акцентує увагу на характеристиках такого елемента складу адміністративного правопорушення. Наприклад, у ст. 8 КУпАП визначено, що "особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення"; у ст. 12 КУпАП визначено, що "адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку"; у ст. 13 КУпАП зазначено, що "до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу".

6. *Неурегульованість питання адміністративної відповідальності юридичних осіб.* Дискусійним питанням щодо адміністративної відповідальності є доведення вини юридичної особи у вчиненні нею адміністративного правопорушення. Як зазначає О. Т. Зима, вина юридичної особи – це суб'єктивне ставлення до проступку фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи або перебувають із нею в іншому зв'язку (членство, право власності) і трудова діяльність або управлінські повноваження яких пов'язані зі вчиненням протиправного діяння. На його думку, вина має визначатися переважаючою

волею, під якою слід розуміти волю адміністрації, інших осіб, яким надано право давати вказівки в межах юридичної особи та її підрозділів[22].

Д. І. Лук'янець виділяє безпосередню та ризиковану вину юридичної особи. Безпосередня форма вини має місце тоді, коли фізична особа, яка входить до складу юридичної особи, усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність). Коли ж фізична особа не усвідомлює, що її дії (бездіяльність) призведуть до вчинення юридичною особою протиправного діяння, хоч має усвідомлювати це, і вчиняє такі дії (продовжує бездіяльність), то має місце ризикована форма вини. Урахування форми вини юридичної особи може мати значення в тих випадках, коли дії фізичних осіб, що обумовили вчинення правопорушення цією особою, утворюють самостійний склад правопорушення, і санкція за нього, яку слід застосовувати до юридичної особи, має відносно визначений характер[23].

Адміністративні правопорушення та адміністративна відповідальність юридичних осіб – це об'єктивна реальність. Це реальні явища правової дійсності, які існують фактично й навколо яких формується сучасна юрисдикційна практика. Отже, їх законодавче регулювання є цілком закономірним етапом розвитку інституту адміністративної відповідальності.

7. *Доцільним є вилучення з КУпАП так званих "мертвих" положень* (як-от щодо неможливості застосування позбавлення права полювання до осіб, для яких "полювання є основним джерелом існування" (ч. 4 ст. 30 КУпАП); з'ясування необхідності існування адміністративної відповідальності за окремі проступки, наприклад незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161 КУпАП)); установлення адміністративної відповідальності за окремі протиправні діяння (за самогоноваріння з метою збуту тощо[24]).

8. *Доволі вдалими сьогодні є необхідність конкретизованої законодавчої регламентації особливостей застосування адміністративної відповідальності щодо окремих категорій правопорушників*, зокрема таких, як депутати всіх рівнів, судді, прокурори та ін.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та характерні риси юридичної відповідальності.
2. Поняття адміністративної відповідальності.
3. Ознаки адміністративної відповідальності.

---

[22] Зима О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. С. 7.

[23] Лук'янець Д. Про вину юридичних осіб у сфері адміністративної відповідальності. *Право України*. 1999. № 11. С. 119–124. С. 121.

[24] Гончарук С. Т., Волонець Д. Ф. Інститут адміністративної відповідальності: окремі кроки оптимізації. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 81–87.

4. Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права.
5. Підстави адміністративної відповідальності.
6. Принципи адміністративної відповідальності.
7. Адміністративна відповідальність юридичних осіб.
8. Система адміністративно-деліктного законодавства.
9. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський. О. Кузьменко та ін. ; Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський. О. Кузьменко та ін. ; вид. 2-ге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 458 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський. О. Кузьменко та ін. ; вид. 3-тє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник В. Галунько, П. Діхтієвський. О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
5. Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (голова) та ін.: Нац. акад. прав. наук України: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.
6. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.). І. М. Балакарєва. І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право. 2020. 392 с.
7. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. О. І. Остапенко. М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Львів : НУ "Львівська політехніка", 2019. 504 с.
8. Адміністративне право України : підручник / І. Л. Бородін. Київ : Алерта, 2019. 548 с.

Глава 26
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (ПРОСТУПОК)

26.1. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення (проступку)

Конституція України встановлює, що кожна людина зобов'язана неухильно дотримуватись Конституції України і законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Утім, ми сьогодні спостерігаємо зростання адміністративних правопорушень, пов'язане як з об'єктивними, так і суб'єктивними факторами, що виникають в умовах особливого періоду. За останній рік було відкрито більше 4005057 справ про адміністративні проступки, що свідчить про велику кількість вчинених протиправних діянь із боку фізичних та юридичних осіб. Який же характер цих протиправних діянь, підстави вчинення та ознаки? Усі ці питання скеровують нас до природи адміністративного правопорушення, його співвідношення з поняттям кримінального правопорушення та адміністративного проступку. У 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. Така дефініція викликає запитання: що законодавець вкладає у зміст термінів "адміністративне правопорушення (проступок)"? Чи є ці терміни синонімами, а якщо так, то навіщо законодавець наводить у нормі синонімічний ряд? Пошук відповіді вимагає звернутися до історії понять "адміністративний проступок" і "адміністративне правопорушення".

Історичний аналіз показує, що виникнення поняття "адміністративний проступок" пов'язано зі спробами вдосконалити кримінальне законодавство шляхом розмежування кримінальних вчинків за ступенем суспільної небезпеки. Найбільш вдало таке розмежування було здійснено у французькому кодексі 1795 р. У ньому було виділено: а) злочини – діяння, за які передбачали тілесні покарання; б) проступки або делікти – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру. З перебігом часу така класифікація стає домінуючою у багатьох країнах Європи, а на теренах України набуває практичного і доктринального значення зі введенням у юридичну термінологію у 1845 р., коли поняття "злочин" і "проступок" одержали статус юридичних термінів і стали позначати різні за ступенем суспільної небезпеки діяння.

Інше історико-правове коріння має термін "адміністративне правопорушення". Його виникнення пов'язано зі становленням і розвитком адміністративного судочинства (адміністративної юстиції). Інститут адміністративної юстиції як правова реальність є результатом реалізації ідей Великої французь-

кої революції 1789–94 рр. Саме вони сформували розуміння необхідності контролювати дії адміністрації. Мета такого контролю – забезпечити відповідальність адміністрації за рішення, які порушують права громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства. Інструментом, за допомогою якого встановлюються юридичні обмеження щодо вільного розсуду адміністрації у прийнятті управлінських рішень і здійснюється захист громадянина перед адміністрацією, стає адміністративна юстиція (адміністративні суди, адміністративні трибунали тощо). Рішення адміністрації, які порушують права громадян (та інших суб'єктів громадянського суспільства), починають розумітися як *адміністративні правопорушення*.

Нормативне закріплення такого підходу щодо синонімічності понять "адміністративне правопорушення" і "адміністративний проступок" було здійснено в Кодексі України про адміністративні правопорушення 1984 р.

Адміністративний проступок має характерні ознаки, які містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 1, 9–11).

Такими ознаками, відповідно до ст. 9 КУпАП, є: діяння, протиправність, винність, караність, об'єкт посягання.

По-перше, проступком є *діяння*. Діяння буває двох видів: або дія, або бездіяльність. Дія – це, **наприклад**, дрібне хуліганство, знищення межових знаків, пошкодження зелених насаджень. Бездіяльність – невиконання вимог екологічної безпеки, недодержання державних стандартів. Однак думки, бажання та інші вияви психічної діяльності юридичного значення не мають і адміністративним проступком бути не можуть.

По-друге, ознакою адміністративного правопорушення є його протиправність. Протиправність означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Вчинення такого діяння є порушенням права, тобто воно (діяння) є протиправним. Відносно нього діє правова заборона. **Наприклад**, стрільба з вогнепальної, холодної метальної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, у населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку, є порушенням норм ст. 174.

По-третє, важливою ознакою адміністративного правопорушення є *винність*. Винність передбачає наявність у особи власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець вважав за необхідне вказати на форми вини, які мають 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.

По-четверте, обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення є адміністративна караність. Караність означає, що за конкретний вчинок адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання. За чинним КУпАП таким покаранням є адміністративне стягнення. Ця ознака дає змогу відмежувати правопорушення від інших протиправних вчинків, які не

тягнуть за собою адміністративних стягнень. **Наприклад**, правила користування морськими суднами та суднами внутрішнього плавання містять значну кількість приписів, які зобов'язують особу вчиняти або не вчиняти певні дії. І лише порушення пункту із цих правил – пошкодження обладнання – спричиняє накладення адміністративних стягнень (ст. 115 КУпАП).

По-п'яте, ознакою адміністративного правопорушення є об'єкт посягання. Це діяння, що посягають на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління. Конкретні об'єкти, посягання на які дають змогу кваліфікувати діяння адміністративним правопорушенням, визначені ст. 41–212 Особливої частини КУпАП.

Будь-який адміністративний проступок має фактори, що можуть його спонукати, а саме: дегуманізація людських законів у результаті НТР; урбанізація – ріст великих міст; індустріалізація; конкуренція; бідність і велика розкіш населення; фрустрація – емоційне незадоволення потреб і інтересів багатьох людей; страх перед новими хворобами; нудьга і незайнятість; алкоголізм; етнічно-психологічна несумісність; почуття неповноцінності в результаті багатьох факторів.

26.2. Юридичний склад адміністративного правопорушення (проступку)

Під юридичним складом адміністративного правопорушення розуміється передбачена нормами права сукупність ознак (елементів), за наявності яких те чи інше протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок (рис. 26.1).

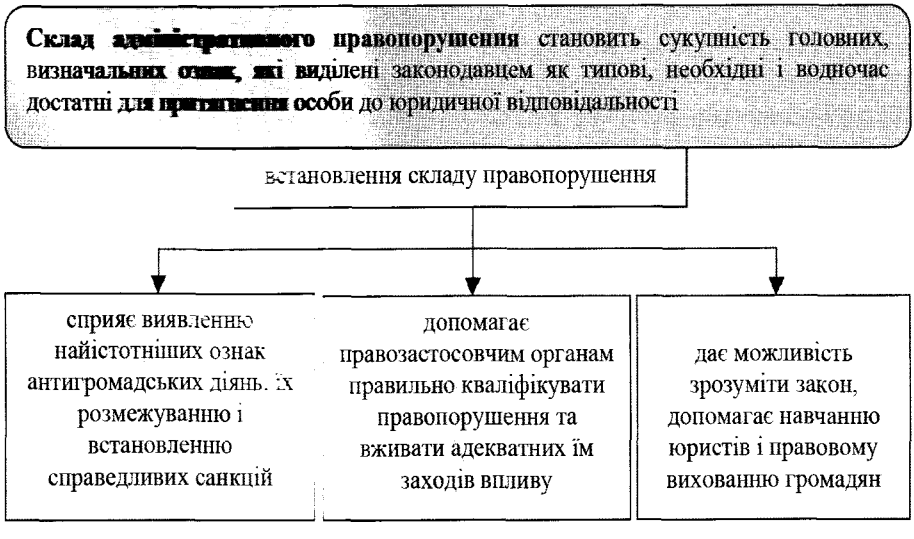


Рис. 26.1. Юридичний склад адміністративного правопорушення (проступку)

Таку сукупність ознак формують *чотири елементи:* об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Об'єкт адміністративного правопорушення – це те, на що воно посягає. Залежно від рівня узагальнення виділяють:

• *загальний об'єкт* – уся сукупність суспільних відносин, які охороняються адміністративними санкціями;

• *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які сукупно становлять загальний об'єкт (напр. відносини власності, громадського порядку, певних галузей і сфер діяльності). Залежно від родового об'єкта адміністративні правопорушення згруповано у главах Особливої частини розділу II КУпАП;

• *видовий об'єкт* – самостійний різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки правопорушень (напр. суспільні відносини, пов'язані з дотриманням паспортного режиму, правил дозвільної системи, правил військового обліку тощо, які сукупно з іншими відносинами становлять родовий об'єкт у сфері встановленого порядку управління);

• *безпосередній об'єкт* – одні або кілька суспільних відносин, яким завдається шкода внаслідок вчинення певного проступку (безпека руху, людська гідність тощо).

В окремих випадках безпосереднім об'єктом може бути *предмет посягання*, а також гроші, валюта, наркотичні засоби, мисливська зброя тощо, на що прямо вказано у ст. 24 КУпАП.

Об'єктивна сторона складу адміністративного правопорушення – це система переобачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують ***зовнішню*** *сторону правопорушення.*

Вона має передусім такі ознаки:

• саме протиправне діяння – дія чи бездіяльність (більшість адміністративних правопорушень скоюються у формі протиправного діяння);

• шкідливі наслідки діяння;

• причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками;

• час, місце, умови, способи й засоби вчинення правопорушення.

Протиправне діяння є *обов'язковою ознакою* об'єктивної сторони, усі ж інші ознаки є *факультативними.*

Протиправне діяння може характеризуватись як *просте* або *складне.*

Просте діяння – це єдина однократна (одноактна) дія чи бездіяльність (розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, дрібне хуліганство тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, у тому числі:

• із *двома різними діями* (напр. дрібна спекуляція, що об'єднує скуповування та перепродаж із метою наживи);

• з *альтернативними діями* (придбання або зберігання в невеликих розмірах наркотичних засобів; розпивання спиртних напоїв у громадських місцях або поява в громадських місцях у п'яному вигляді тощо). 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;

• *зі збірними діями* – мова про них може йти в тих випадках, коли простий склад правопорушення як конструктивну ознаку містить неодноразовість дій, незалежно від термінологічного формулювання: повторність, систематичність, злісність, у вигляді промислу тощо (напр. неодноразове порушення посадовою особою правил та інструкцій із безпечного ведення робіт, злісна непокора);

• *тривалі правопорушення*, тобто такі, які, почавшись одним актом дії чи бездіяльності, продовжуються до їх припинення самим правопорушником або правоохоронним органом (окремі порушення правил пожежної безпеки, паспортних правил, правил військового обліку тощо);

• *продовжувані* правопорушення, тобто такі, які складаються з кількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, які сукупно утворюють єдиний адміністративний проступок. Такий проступок скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які стають ніби ланками одного ланцюга. Прикладами подібних правопорушень можуть бути окремі випадки злісного невиконання батьками обов'язків із виховання і навчання дітей, порушення правил адміністративного нагляду.

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

• *матеріальні* склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки передбачаються – дрібне викрадення, потрава посівів тощо);

• *формальні* склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки не передбачаються – дрібне хуліганство, злісна непокора тощо).

Більшості адміністративних правопорушень властиві формальні склади.

При кваліфікації матеріальних складів має чітко простежуватись обов'язковий *причинний зв'язок* між протиправним діянням і наявними шкідливими наслідками. В окремих випадках їхній розмір стає критерієм для кваліфікації того чи іншого протиправного діяння як адміністративного правопорушення або злочину (напр. при дрібному викраденні, порушенні валютних правил, зберіганні наркотичних засобів).

Інколи окремі правові ознаки об'єктивної сторони злочину включаються законодавцем *безпосередньо в конструкцію* тієї чи іншої правової норми й набувають *кваліфікуючого* значення. Це ознаки, які стосуються:

• *часу* вчинення правопорушення (порушення тиші і нічний час);

• *місця* його вчинення (поява у громадських місцях у п'яному вигляді, розпивання спиртних напоїв на виробництві);

• *умов* (порушення певних санітарно-карантинних, технічних, природних умов, створення умов для проведення масових заходів із порушенням установленого порядку);

• *способів* (жорстоке поводження з тваринами, злісна непокора, злісне ухилення від явки в суд);

• *засобів* вчинення правопорушення (транспортних засобів, заборонених знарядь полювання).

У чинному законодавстві України про адміністративну відповідальність нічого спеціально не вказується відносно замаху на правопорушення, а також щодо *співучасті у ньому.* На практиці ж до відповідальності за окремі адміністративні правопорушення винні особи нерідко притягуються уже на стадії замаху. **Наприклад**, при спробі перевезення небезпечних речовин і предметів на транспорті – ст. 133. Деякі статті Кодексу спеціально зумовлюють відповідальність за організацію правопорушень (напр. за організацію незаконних мітингів або вуличних походів – ст. 185-1 КУпАП).

Суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути деліктоздатні фізичні та юридичні особи, які скоїли ті чи інші правопорушення.

Фізичні особи – це осудні особи, що досягли 16-річного віку, громадяни України, іноземці й особи без громадянства.

Юридичні особи – це різні організації незалежно від форм власності, що підлягають адміністративній юрисдикції України.

Слід зауважити, що в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення з моменту його прийняття ніколи як суб'єкти не передбачалися юридичні особи. Їх відповідальність була встановлена в інших законах ("Про громадські об'єднання", "Про рекламу"). Проте 14 липня 2015 р. КУпАП було доповнено ст. 14-2, яка встановила адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення правил дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі.

Серед загальних суб'єктів виділяють і так звані *спеціальні суб'єкти* – це особи, які мають властивості адміністративної відповідальності. До них можна віднести: військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, працівників Національної поліції, а також інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів; неповнолітніх (особи віком від 16 до 18 років); іноземців; службових осіб; батьків або осіб, які їх замінюють; народних депутатів; окремих спеціалістів; інших осіб залежно від специфіки їхніх професійних і трудових обов'язків, стану здоров'я тощо (водії, експерти, перекладачі, вагітні жінки, інваліди та ін.).

Суб'єктивна сторона – це сукупність ознак, які характеризують внутрішню сторону правопорушення.

До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина – це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності. У загальних рисах поняття цих форм вини розкривається у ст. 10 та 11 КУпАП.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи

бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки й бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Усвідомлення протиправного характеру діяння і передбачення шкідливих наслідків становлять інтелектуальні ознаки умислу, а бажання або свідоме допущення наслідків – вольову ознаку.

Виходячи із цього, виділяють два види умислу: прямий і непрямий.

Прямий умисел – винна особа передбачала настання наслідків і бажала їх настання.

Непрямий умисел – винна особа передбачала настання наслідків і свідомо їх допускала.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим через необережність, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї протиправної дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Виділяють два види необережності: самовпевненість і недбалість.

Самовпевненість – винна особа передбачала можливість настання шкідливих наслідків, але легковажно розраховувала на їх відвернення.

Недбалість – винна особа не передбачала шкідливих наслідків своєї протиправної дії, хоч повинна була і могла їх передбачити.

Мотив і мета адміністративного правопорушення – факультативні ознаки суб'єктивної сторони.

Мотив – це усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні правопорушення.

Мета – це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, вчиняючи адміністративний проступок.

Аналіз чинного законодавства про адміністративні правопорушення свідчить про те, що в диспозиціях правових норм рідко безпосередньо вказується на форму вини, тобто форма вини в таких випадках на кваліфікацію скоєного, зазвичай, не впливає, тому що вона не є конструктивною ознакою того чи іншого складу правопорушення. Лише в окремих випадках законодавець безпосередньо визначає форму вини (напр. умисне вчинення будь-яких дій фізичного, психологічного чи економічного характеру, унаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого – ст. 173-2 КУпАП).

Ці характеристики форм вини, особливо необережної, властиві здебільшого адміністративним правопорушенням із матеріальними складами. В інших випадках доцільніше вести мову про негативний результат протиправного діяння з позиції його комплексної характеристики й оцінки.

На *мету* як складову ознаку суб'єктивної сторони також здебільшого безпосередньо не вказується в нормах права. Лише в конструкціях окремих статей КУпАП виділяється ця ознака (напр. незаконні придбання або зберігання без мети збуту наркотичних засобів (ст. 44 КУпАП), виготовлення самогону без мети збуту (ст. 176 КУпАП)).

Настрій, емоції, спонукання та інші подібні психічні чинники, що супроводжують протиправний вчинок, у коло конструктивних ознак тих чи інших складів адміністративних правопорушень, зазвичай, не включаються, проте в окремих випадках можуть мати юридичне значення. Скажімо, відповідно до п. 3 ст. 34 КУпАП скоєння правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання визнається обставиною, що пом'якшує відповідальність.

26.3. Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення (проступку), зафіксованого в автоматичному режимі

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" від 24 вересня 2008 р. було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- й кінозйомки, відеозапису власників (співвласників) транспортних засобів. За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення іншою особою, власник (співвласник) транспортного засобу може протягом десяти днів із дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб був у володінні чи користуванні іншої особи, вибув із його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. Відповідно до зазначеного припису, у випадку фіксації факту вчинення адміністративного правопорушення за допомогою використання спеціальних технічних засобів, працюючих в автоматичному режимі, притягненню до адміністративної відповідальності підлягають не особи, які вчинили вказане правопорушення, а власники транспортних засобів.

Змінена також процедура притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення вказаних правопорушень. Статтею 258 КУпАП передбачено, що в разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- й кінозйомки, відеозапису власників (співвласників) транспортних засобів, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Ця норма викликала заперечення серед правників, а також дискусію у правозастосовчій практиці національного судочинства.

Приклад. У справі за позовом громадянина А. до відділу державної автомобільної інспекції суд скасував оскаржувану постанову, обґрунтовуючи свою позицію тим, що з результату зйомки вимірювача швидкості радіолокаційного відеозаписуючого пристрою "Візир" неможливо встановити особу, що керувала автомобілем, місце вчинення правопорушення, розміщення автомобіля на дорозі. Також, на думку судді, застосування до правопорушень, виявлених і зафіксованих за допомогою приладу "Візир", положень ст. 258 КУпАП про необов'язковість складання протоколу про адміністративне правопорушення, є неправомірним. Винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення без складання відповідного протоколу в такому випадку порушує права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, передбачені ст. 268 КУпАП, а саме: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи[25].

Згодом Конституційний Суд України офіційно розтлумачив положення ч. 1 ст. 14-1 КУпАП, у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського А. О. У своєму рішенні щодо вказаної статті суд звернув увагу на те, що перевірена на конституційність стаття установлює особливості притягнення до адміністративної відповідальності саме власників (співвласників) транспортних засобів, однак безпосередньо не визначає складу правопорушення, а тому не може бути самостійною підставою для притягнення до такої відповідальності. Положення ст. 14-1 КУпАП можуть застосовуватися лише в системному зв'язку з низкою інших статей, передбачених Особливою частиною КУпАП, диспозиції яких у безальтернативній формі визначають суб'єктом, який притягається до відповідальності за вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, особу, яка винна у вчиненні цього правопорушення, зокрема водія транспортного засобу. За відсутності в статтях Особливої частини КУпАП, які визначають склад адміністративних правопорушень, вказівки на те, що суб'єктами цих правопорушень є власники (співвласники) транспортних засобів. ці суб'єкти можуть притягатися до адміністративної відповідальності виключно за наявності в їхніх діях складу певного адміністративного порушення; інше створює правову невизначеність у встанов-

---

[25] Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 21 квітня 2010 р. у справі № 2а-44/2010 за позовом Громадянина А. до відділу державної автомобільної інспекції Дарницького району в м. Києві про скасування постанови. URL : https://reyestr.court.gov.ua/; Гордєєв В. В., Паскар А. Л. Колізійність новел розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 115–119.

ленні суб'єкта, що притягається до відповідальності в цій сфері[26]. Отже, ці положення визнані неконституційними. Разом із тим у 2015 р. законодавець доповнює КУпАП статтею 14-2, якою встановлює: 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), несе відповідальна особа – фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – то належний користувач транспортного засобу; якщо ж у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб. – то особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи. Якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України і він. відповідно до законодавства, не підлягає державній реєстрації в Україні, то 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[27]. Утім, оновлена редакція ч. 5 ст. 279-1 КУпАП передбачає, що постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності[28]. Отже, уповноважений поліцейський установлює фізичну особу або керівника юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, або особу, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи, належного користувача транспортного засобу або особу, яка ввезла на територію України транспортний засіб, зареєстрований за її межами. Під час опрацювання уповноваженим поліцейським матеріалів автоматичної фіксації та встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення, розгляд якого віднесено до компетенції Національної поліції, цим уповноваженим поліцейським виноситься

[26] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) у справі № 1-34/2010 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. URL : https://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-%D0%9A%D0%A1%D0%A3/type-%D0%A0%D1%96%D1

[27] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : Закон України від 16 лютого 2021 р. № 1231-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 23. С. 111. Ст. 1035.

[28] Там само.

сформована системою в автоматизованому режимі адміністративна постанова без складання протоколу про адміністративне правопорушення. Також нормативно-правовими актами встановлено, що відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративне правопорушення, якщо протягом 20 календарних днів із дня вчинення правопорушення або дня набуття адміністративною постановою законної сили: 1) 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; 2) особа, яка керувала транспортним засобом на момент вчинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату штрафу[29]. Отже, чинним законодавством передбачена спрощена процедура накладення адміністративного стягнення не на особу, яка вчинила правопорушення, а на власника транспортного засобу без складання протоколу про адміністративне правопорушення. Лише після винесення постанови про адміністративне правопорушення у результаті певних нормативно визначених дій у постанову про адміністративне правопорушення можуть бути внесені зміни. Тобто спочатку особа, яка могла не вчиняти адміністративне правопорушення, піддається адміністративній відповідальності, і лише після цього за певних умов вона може бути звільнена від такої відповідальності. Водночас треба зазначити щодо вищевикладеного, що, відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України "Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті", є неприпустимим спрощений підхід до судового розгляду справ про адміністративні правопорушення на транспорті та ігнорування прав осіб, яких притягають до відповідальності, потерпілих, їхніх законних представників і захисників та необхідності з'ясування всіх обставин справи[30]. Утім, прецедентна практика ЄСПЛ, сформована в рішеннях у справі "Malofeyeva v. Russia" та "Karelin v. Russia", свідчить, що "у випадку, коли викладена в протоколі фабула адміністративного правопорушення не відображає всіх істотних ознак

[29] Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 13 січня 2020 р. № 13. *Офіційний вісник України*. 2020. № 12. С. 235. Ст. 511.

[30] Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 р. № 14. URL : http://zakon1.rada.gov.ua

складу правопорушення, суд не має права самостійно редагувати її, а так само не може відшукувати докази на користь обвинувачення, оскільки це становитиме порушення права на захист (особа не може належним чином підготуватися до захисту) та принципу рівності сторін процесу (оскільки особа має захищатися від обвинувачення, яке підтримується не стороною обвинувачення, а фактично судом)"[31].

26.4. Юридичний склад військових адміністративних правопорушень (проступків)

За вчинення військових адміністративних правопорушень військовослужбовці, а також військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів несуть відповідальність, передбачену главою 13-Б КУпАП, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Загальним об'єктом військових адміністративних правопорушень, які передбачені ст. 172-10–172-20 КУпАП, є встановлений законодавцем порядок проходження військової служби. Цей порядок зобов'язує військовослужбовців і прирівняних до них осіб:

- виконувати накази та інші законнні вимоги командирів і начальників;
- не залишати самовільно військову частину або місце служби;
- обережно та дбайливо поводитися з військовим майном;
- використовувати повноваження військової службової особи лише в службових цілях;
- дотримуватися правил і порядку несення військової служби, а також поведінки під час служби й поза нею.

Визначення родового об'єкта військових адміністративних правопорушень дає змогу визначити групу однорідних суспільних відносин, що є невід'ємною і самостійною частиною загального об'єкта, а саме – порядку проходження військової служби у Збройних силах України та інших військових формуваннях.

Порушення конкретних суспільних відносин і заподіяння матеріальної шкоди об'єкту посягання властиве для військових адміністративних правопорушень, що виявляється в деліктних діях, різних за формою прояву, активністю і тривалістю в часі.

До елементів предмета посягання можна віднести:

1) пояснення предмета протиправного посягання свідчить про те, що в об'єктивній реальності "будь-який" предмет не може бути простим, а навпаки, є складним утворенням, яке складається із "частин", що утворюють предмет; 2) закономірності виникнення, розвитку і функціонування військових відносин, закріплених нормами адміністративного права; 3) наявність специфіки й особливостей вчинення протиправних дій чи бездіяльності військово-

[31] Узагальнення застосування практики ЄСПЛ при розгляді кримінальних проваджень (справ) і справ про адміністративні правопорушення за 2017 рік. *Харківський апеляційний суд*. URL : https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/ uzag18k

службовцями та прирівняними до них особами; 4) з'ясування істин у факті посягання на порядок проходження військової служби; 5) застосування існуючих прийомів юридичної техніки тлумачення на предмет посягання.

Наступним елементом кваліфікації військових адміністративних правопорушень є аналіз об'єктивної сторони з диспозицією конкретних правопорушень, передбачених главою 13-Б КУпАП.

Зовнішній вияв протиправного посягання на порядок та умови проходження військової служби у Збройних силах України та інших військових формуваннях указує на суспільно небезпечні та шкідливі протиправні дії чи бездіяльність військовослужбовців та/або прирівняних до них осіб, наприклад: а) протиправні дії – самовільне залишення військової частини або місця служби; знищення або пошкодження військового майна; зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади чи службових повноважень; порушення правил; б) бездіяльність – відмова від виконання законних вимог командира (начальника); недбале ставлення до військової служби; бездіяльність військової влади тощо.

Вчинені військовослужбовцем протиправні дії чи бездіяльність є суспільно небезпечними та шкідливими за наслідками. Про шкідливі наслідки йдеться у Постанові Пленуму Верховного Суду України "Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди" від 31 березня 1995 р. У вказаній постанові моральною шкодою визнаються моральні й фізичні страждання, заподіяні внаслідок порушення прав громадян або організацій. Таке бачення Верховного Суду України створює можливість поділу шкідливих наслідків від військових адміністративних правопорушень на такі групи: 1) матеріальні; 2) формальні. Розмір матеріальної шкоди у вчинених військових адміністративних правопорушеннях умовно можна поділити на значний, незначний і малозначний, що впливає на об'єктивність і повноту кваліфікації протиправних дій чи бездіяльності, наприклад необережне знищення або пошкодження військового майна (ст. 172-12 КУпАП). Формально шкода від військових адміністративних правопорушень може бути від порушень установленого порядку і правил проходження військової служби військовослужбовцем і прирівняними до нього особами.

Між указаними протиправними діями й наслідками має місце причинний зв'язок, який за своїм змістом може бути прямим або опосередкованим. Указані ознаки об'єктивної сторони військових адміністративних правопорушень слід вважати основними. Усі інші ознаки об'єктивної сторони (засоби вчинення протиправних дій, місце, спосіб вчинення проступку) належать до факультативних. В окремих випадках ці ознаки відіграють важливу роль при кваліфікації військових адміністративних правопорушень і свідчать про їхню підвищену суспільну небезпеку (напр. розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їхніх аналогів військовослужбовцями на території військових частин, військових об'єктів, які слід вважати громадським місцем).

Складником кваліфікації військових адміністративних правопорушень є встановлення суб'єкта, що вчинив протиправні дії чи бездіяльність. Крім за-

гальних ознак, які характеризують фізичну особу, військовослужбовці мають визначений законодавцем правовий статус, наявність якого свідчить про підвищену соціальну небезпеку та шкідливі наслідки від вчинених протиправних дій чи бездіяльності. При кваліфікації військових адміністративних правопорушень необхідно враховувати специфіку і значущість термінів, що безпосередньо пов'язані із суб'єктом правопорушення, а саме: "військовослужбовець", "військовозобов'язаний", "військовослужбовець строкової служби", "військова службова особа", "резервіст", "командир (начальник)". Кожен із перелічених термінів характеризує суб'єкт військового адміністративного правопорушення додатковими ознаками (посада, владні службові повноваження тощо), які мають бути враховані при кваліфікації вчинених протиправних дій чи бездіяльності.

Суб'єктивна сторона вчинення військових адміністративних правопорушень характеризується умисною формою вини у випадках, коли йдеться про нез'явлення вчасно без поважних причин на військову службу в разі призначення або переведення, нез'явлення з відрядження, відпустки або лікувального закладу тривалістю до десяти діб (ст. 172-11 КУпАП). При цьому умисел вважається прямим щодо протиправних дій і непрямим щодо їх тривалості. Ознаками прямого й непрямого умислу можна вважати усвідомлення порушником протиправного характеру своїх дій чи бездіяльності та передбачення їхніх шкідливих наслідків. Мотив і мета вчинення військових адміністративних правопорушень можуть бути корисливими й аморальними за змістом і скерованими на задоволення власних потреб та інтересів суб'єкта. Слід звернути увагу на соціальний аспект кваліфікації військових адміністративних правопорушень, наявність якого свідчить про суспільну небезпеку і шкоду від вчинення військовослужбовцями адміністративно-карних дій. При цьому заподіюється шкода позитивному авторитету військовослужбовця і загалом Збройним силам України. Складовими елементами кваліфікації військових адміністративних правопорушень є вивчення та аналіз пом'якшувальних (ст. 34 КУпАП) та обтяжувальних (ст. 35 КУпАП) обставин вчинення протиправних дій чи бездіяльності.

26.5. Відмежування адміністративного правопорушення (проступку) від кримінального правопорушення (проступку)

Із прийняттям Концепції реформування кримінальної юстиції, затвердженої указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008[32], і набуттям чинності Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI, у правовому просторі з'явився новий вид діяння – *кримінальний проступок*, за вчинення якого передбачено притягнення особи до кримінальної відповідальності.

[32] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" : Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008

Стосовно розмежування понять "адміністративне правопорушення (проступок)" і "кримінальний проступок" не втихають наукові спори й висуваються різні наукові концепції протягом останніх двадцяти років. Хотілось би виокремити кілька найбільш знакових і фундаментальних.

Одним із перших в історії українського адміністративного права до характеристики адміністративного проступку звернувся професор І. П. Голосніченко в монографії "Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права" (1991). Увагу він зосередив на визначенні місця адміністративного проступку серед інших видів протиправної поведінки, розпочав дискусію щодо співвідношення суспільної небезпеки та шкідливості в ознаках адміністративного делікту, здійснив аналіз фактора небезпечності суб'єкта правопорушення як одного з критеріїв розмежування адміністративних проступків і злочинів. Поняття "шкідливість", на думку вченого, виступає в ролі родового щодо поняття "небезпечність". Проступки мають різний ступінь шкідливості, який може підвищуватись і сягати нової якості – суспільної небезпечності[33].

Фундаментальну й визначну концепцію щодо розмежування суспільної небезпеки та суспільної шкоди було запропоновано В. К. Колпаковим у науковій роботі "Адміністративно-деліктний правовий феномен"[34]. Він запропонував їх розглядати в діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук. Автор доводить, що ці два поняття належать до різних рівнів узагальнення знань про адміністративний проступок. Категорію "суспільна шкідливість" він вважає *онтологічною*. З деякими припущеннями можна казати, що це загальносоціальний рівень оцінювання діяння. Підґрунтям для такого оцінювання є стан суспільних відносин, відображення бажаної і небажаної поведінки в суспільній свідомості. Вона межує з побутовим розумінням наслідків протиправного діяння.

Наявність шкоди встановлюється шляхом опису того, що трапилось (проступку). Такий опис є точною фіксацією встановлених фактів, їхнею "фотографією". Він уже сам по собі є доказом вчинення відповідного діяння.

Недаремно законодавець застосовує зазначене поняття як первісну ознаку правопорушення. Нагадаємо, що адміністративний проступок визнається вчиненим, коли відповідна особа бажала, свідомо допускала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності (ст. 10, 11 КУпАП). Відповідно до закону потерпілою є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП). Вимога зазначати в документі, який описує факт вчинення адміністративного проступку (протоколі про адміністративний проступок),

---

[33] Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Київ : Вища школа, 1991. С. 3–5.

[34] Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004.

наявність матеріальної шкоди також свідчить про онтологічну природу категорії "шкода" (ст. 256 КУпАП).

Однак категорія "суспільна небезпека" є *гносеологічною*. Це рівень оцінювання діяння державою. Таке оцінювання здійснюється з позицій права і закону. Підґрунтям оцінювання є стан правових відносин, відображення бажаної і небажаної поведінки у правовій свідомості. Теоретичні здобутки юриспруденції є обов'язковими інструментами формування такого оцінювання.

Наявність чи відсутність суспільної небезпеки неможливо встановити шляхом онтологічного опису, тобто шляхом "фотографування" фактів. Вона має бути доведена. Доведення здійснюється шляхом дослідження всіх сторін діяння з метою виявлення властивостей, які на рівні теоретичних знань визначені юридичними ознаками проступку й відокремлюють його від інших шкідливих вчинків.

Дослідження здійснюється у відповідних організаційних формах. Такими формами є справи про адміністративні проступки, кримінальні, дисциплінарні справи тощо. Справи, по суті, є гносеологічним відображенням конкретного діяння. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявилися ознаки правопорушення (кримінального, адміністративного, дисциплінарного тощо). У ході розслідування суб'єкт юрисдикції шляхом доказування доводить або спростовує вчинення особою суспільно небезпечного діяння. Отже, суспільна шкідливість адміністративного проступку, передбачена ст. 10, 11 і 269 КУпАП, є його апостеріорною ознакою. Її наявність, разом з іншими апостеріорними ознаками, створює підстави для проведення адміністративного розслідування.

Суспільна небезпека є апріорною ознакою адміністративного правопорушення. Вона характеризує головний компонент об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення (ст. 247 КУпАП) – діяння. На відміну від шкоди (шкідливості проступку), яка встановлюється за об'єктивними ознаками, висновок про суспільну небезпечність діяння ґрунтується на всіх суб'єктивних і об'єктивних чинниках, які утворюють теоретичну категорію "склад адміністративного правопорушення[35].

Отже, сучасна правова концепція в основу відмежування адміністративного правопорушення (проступку) від кримінального правопорушення (проступку) покладає домінуючий критерій – суспільну небезпеку, що спричинена протиправним діянням і створює загрозу суспільним відносинам.

Ознаками кримінального проступку (з позиції новітніх наукових підходів) є:

- суспільна небезпечність проступків (хоча й не досягає рівня суспільної небезпечності злочинних діянь);
- єдиний або близький за суттю до об'єкта злочину об'єкт проступку;
- суб'єктом розгляду справ про проступки може бути лише суд (суддя);

---

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

• відповідальність установлюється Кримінальним кодексом або окремим законом, при цьому заходи впливу (покарання) можуть бути спрямовані й на особу, яка скоїла проступок (напр. громадські роботи) або майно (спеціальна конфіскація);

• порядок розгляду визначається кримінально-процесуальним законодавством або в порядку, визначеному відповідним процесуальним законом;

• установлення особливостей відповідальності за проступки неповнолітніх.

Наведене, з огляду на європейський досвід, дає підстави віднести проступки (кримінальні проступки) до кримінального права (або, по-європейськи, – до "малого кримінального права")[36].

У новій моделі розуміння адміністративного проступку до нього відносять протиправні діяння сфери управління, тобто ті, що посягають на встановлений порядок управління – сферу публічного адміністрування – і розглядатимуться виключно в адміністративному порядку. Однак необхідно зауважити, що за межами цієї відповідальності, а також Кодексу України про адміністративні правопорушення, залишаються питання відповідальності в деяких інших галузях права – трудового, екологічного, аграрного, фінансового, конституційного тощо. Такі справи мають розглядатися у порядку, установленому у відповідній галузі уповноваженими на те органами (посадовими особами) за правилами, визначеними галузевими законами. Це значно підвищить фаховість вирішення справ у відповідних галузях права при збереженні в разі спору права сторонам звертатися до суду.

Отже, за сучасними підходами, злочини й кримінальні проступки – це суспільно небезпечні діяння, але різного ступеня тяжкості, а адміністративні проступки – це шкідливі діяння, що містяться у Кодексі України про адміністративні правопорушення і законах, що встановлюють відповідальність за правопорушення (проступки) в окремих галузях діяльності.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення (проступку).
2. Юридичний склад адміністративного правопорушення (проступку).
3 Формальні й матеріальні склади адміністративних правопорушень (проступків).
4. Об'єкт адміністративного правопорушення (проступку).
5. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення (проступку).
6. Суб'єкт адміністративного правопорушення (проступку).
7. Спеціальний суб'єкт адміністративного правопорушення (проступку).
8. Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення (проступку).

[36] Битяк Ю. П. Адміністративна відповідальність та адміністративне правопорушення. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 151. С. 87–100. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2020_151_9

9. Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення (проступку), зафіксованого в автоматичному режимі.

10. Юридичний склад військових адміністративних правопорушень (проступків).

11. Суб'єкт і суб'єктивна сторона військових адміністративних правопорушень (проступків).

12. Відмежування адміністративного правопорушення (проступку) від кримінального правопорушення (проступку).

Рекомендована література

1. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. ; вид. 2-ге, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

2. Адміністративне право : навч. посіб. З. Г. Гонтар, М. Я. Купчак, А. І. Харчук. Львів : СПОЛОМ, 2019. 72 с.

3. Адміністративне судочинство в питаннях та відповідях : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Ю. Задираки та Є. С. Герасименка. Київ : Дакор, 2019. 224 с.

4. Військове право України : підручник / кол. авторів ; за заг. ред. А. М. Колодія. О. В. Кривенка, В. Й. Пашинського. Київ : НУОУ ім. Івана Черняховського, 2019. 392 с.

5. Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2000. С. 205–221.

6. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими заходами адміністративного примусу : монографія / Ю. В. Дрозд, О. Ю. Дрозд, С. М. Рогозін та ін. Київ : МП "Леся", 2013. 233 с.

7. Ковальова О. В. Адміністративна відповідальність : монографія / О. В. Ковальова. Одеса : ОДУВС, 2015. 320 с.

Глава 27
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

27.1. Поняття та призначення адміністративних стягнень

Адміністративна відповідальність реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень, які передбачені у ст. 24 КУпАП. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності.

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.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їхній виховний, каральний і профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, зазвичай, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення як міри відповідальності, що застосовується для виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також для запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Отже, покарання не є самоціллю. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність.

Особливості адміністративних стягнень:

- позбавлення або обмеження певних прав, благ тощо, чим досягається мета покарання порушника і запобігання вчиненню нових правопорушень;
- має виховний, каральний і профілактичний характер;
- застосовується лише до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення.

Загальні правила накладення стягнення за адміністративні правопорушення, закріплені у гл. 4 КУпАП, поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації відповідальності тощо.

По-перше, виконання загальних правил при застосуванні адміністративних стягнень виявляється в неухильному додержанні принципів верховенства права і законності. Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення у точній відповідності до КУпАП та інших актів про адміністративні правопорушення.

По-друге, оплатне вилучення і конфіскація предмета як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом. Не допускається незастосування додаткового стягнення, якщо санкція статті передбачає обов'язковість його накладення разом з основним стягненням.

По-третє, стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення менше нижчої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

По-четверте, при накладенні адміністративного стягнення слід додержуватися всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності, недопустимості застосування деяких видів стягнень до певних категорій громадян (військовослужбовців, працівників органів внутрішніх справ та ін.)[37].

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу, при накладенні стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність.

Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (державний або громадський порядок, права і свободи громадян тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб вчинення проступку). Деякі обставини, що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення, тобто визнаються кваліфікуючими. Такими обставинами є, наприклад, *повторне протягом року вчинення порушення* (ст. 82-8; ч. 2 ст. 91-6; ч. 2, 5, 7, 9, 10 ст. 114; ч. 2, 4, 6 ст. 115 КУпАП); *вчинення правопорушення групою осіб* (ч. 2 ст. 89; ч. 2 ст. 163-8; ч. 2 ст. 173-4; ч. 2 ст. 185-10; ч. 2 ст. 204-1; ч. 2 ст. 204-2 КУпАП); *вчинення правопорушення у стані сп'яніння* (ч. 3 ст. 127; ст. 129, 130 КУпАП).

По-п'яте, адміністративні стягнення не лише обмежують майнові й особисті немайнові права та інтереси фізичних і юридичних осіб, але й передбачають пряму заборону вчинення дій.

По-шосте, за вчинення адміністративного правопорушення уповноваженим суб'єктом може бути накладено основне і додаткове адміністративне стягнення.

---

[37] Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. С. 169–170.

27.2. Система і види адміністративних стягнень

Система адміністративних стягнень дає змогу виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

1. За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що можуть застосовуватись:

• як основні або додаткові (оплатне вилучення і конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);

• лише як основні (усі інші види адміністративних стягнень).

2. 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).

3. Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що застосовуються:

• лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);

• іншими органами й посадовими особами (попередження, штраф, видворення за межі України).

4. За тривалістю застосування:

• разовими, одномоментними (конфіскація, попередження, штраф);

• тривалими, розтягнутими в часі (адміністративний арешт, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи)[38].

5. Залежно від індивідуальних особливостей суб'єкта правопорушника:

• громадяни України;

• іноземці й особи без громадянства.

КУпАП передбачено, що за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

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;

---

[38] Мультимедійний навчальний посібник "Адміністративна відповідальність". URL : https://arm.naiau.kiev.ua/books/adm-vidpov/index.html.

5) позбавлення спеціального права, наданого громадянинові (керування транспортними засобами, полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

5-1) громадські роботи;

6) виправні роботи;

6-1) суспільно корисні роботи;

7) адміністративний арешт;

8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Розглянемо характеристику адміністративних стягнень.

Попередження як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом (ст. 26 КУпАП).

Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП).

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду і наступній реалізації з переданням виученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат на реалізацію вилученого предмета. Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, установлюються КУпАП та іншими законами України (ст. 28 КУпАП).

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає у примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Особливості порядку застосування конфіскації тварин установлюються КУпАП та іншими законами України. Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, установлюються цим Кодексом та іншими законами України (ст. 29 КУпАП).

Позбавлення спеціального права, наданого громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП). Позбавлення наданого громадянинові права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Позбавлення наданого громадянинові права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Якщо особою, позбавленою права керування транспортним засобом, до закінчення строку дії такого стягнення вчинено нове адміністративне правопорушення, за яке застосовано стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортним засобом, то до стягнення за вчинення нового адміністративного правопорушення приєднується невідбута частина стягнення. При цьому загальний строк позбавлення права керування транспортним засобом може перевищувати граничне допустимий строк, передбачений ч. 2 ст. 30 КУпАП.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог установлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (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.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (частини статті) Особливої частини КУпАП.

Громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більше як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам з інвалідністю першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років і чоловікам старше 60 років (ст. 30-1 КУпАП).

Виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців із відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до 20 % її заробітку в доход держави. Виправні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) (ст. 31 КУпАП).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких і 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 з інвалідністю першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років і чоловікам старше 60 років (ст. 31-1 КУпАП).

Адміністративний арешт установлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Адміністративний арешт призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, осіб з інвалідністю першої і другої груп (ст. 32 КУпАП).

Арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти 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 військовослужбовиць-жінок (ст. 32-1 КУпАП).

27.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень (проступків)

До осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються такі заходи впливу:

1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;

2) попередження;

3) догана або сувора догана;

4) передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання.

При обранні виду заходу впливу, що застосовується до неповнолітнього, суд ураховує обставини справи, особу правопорушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Слід зазначити, що в переважній більшості суд приймає рішення про застосування до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративного правопорушення заходу виховного характеру у вигляді попередження (напр. рішення Самарського районного суду м. Дніпропетровська від 9 квітня 2019 р.; провадження

у справі № 3 635 283/2020 Харківського районного суду Харківської області від 15 січня 2020 р.).

У разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років нижчевизначених адміністративних правопорушень такі особи відповідають на загальних підставах:

1) незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП);

2) дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП);

3) жорстоке поводження із тваринами (ст. 89 КУпАП);

4) порушення правил керування або експлуатації транспортного засобу, правил користування ременями безпеки або мотошоломами (ст. 121 КУпАП);

5) експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складних частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах (ст. 121-1 КУпАП);

6) порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг із перевезення пасажирів (ст. 121-2 КУпАП);

7) порушення вимог законодавства щодо використання номерних знаків транспортних засобів (ст. 121-3 КУпАП);

8) перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122 КУпАП);

9) невиконання водіями вимог про зупинку (ст. 122-2 КУпАП);

10) залишення місця дорожньо-транспортної пригоди (ст. 122-4 КУпАП)[39];

11) порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв (ст. 122-5 КУпАП);

12) порушення правил руху через залізничні переїзди (ст. 123 КУпАП);

---

[39]При розгляді даної категорії справ суди доходять висновку, що неповнолітні як суб'єкти правопорушення повинні відповідати на загальних підставах, визначивши необхідним та достатнім для досягнення ст. 23 КУпАП мети, зокрема виховання в дусі додержання законів України та запобігання вчиненню нових правопорушень, адміністративне стягнення в межах санкції статті, за якою кваліфіковано правопорушення у вигляді штрафу. Частиною 2 ст. 307 КУпАП передбачено, що в разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

Згідно п. 1.3. та п. 1.9. ПДР України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 1306 від 10 жовтня 2001 р., учасники дорожнього руху зобов'язані знати й неухильно виконувати вимоги цих правил, а також бути взаємно ввічливими; особи, які порушують ці правила, несуть відповідальність згідно із законодавством.

Слід зазначити, що в рішенні у справі "О'Галлоран та Франціс проти Сполученого Королівства" від 29 червня 2017 р. Європейський суд з прав людини у складі його Великої палати постановив, що будь-яка особа, яка володіє чи керує автомобілем, підпадає під дію спеціальних правил, оскільки володіння та використання автомобілів є таким, що потенційно може завдати серйозної шкоди. Ті, хто реалізували своє право володіти автомобілями та їздити на них, тим самим погодилися нести певну відповідальність і виконувати додаткові обов'язки.

13) порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна (ст. 124 КУпАП);

14) ненадання транспортних засобів поліцейським і медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку у Збройних силах України (ст. 124-1 КУпАП);

15) інші порушення правил дорожнього руху (ст. 125 КУпАП);

16) керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким засобом або не пред'явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами (ст. 126 КУпАП);

17) порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами й особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин (ст. 127 КУпАП);

18) пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (ст. 139 КУпАП);

19) утримання собак і котів у місцях, де це заборонено правилами, утримання незареєстрованих собак, приведення їх у громадські місця, вигулювання собак без повідків і намордників (крім собак, породи яких не внесені до Переліку небезпечних порід собак) чи в не відведених для цього місцях, а також неприбирання власником тварини їхніх екскрементів під час перебування тварин у громадському місці (крім вигулювання у спеціально відведених для цього місцях), що спричинили заподіяння шкоди здоров'ю людини або її майну (ч. 3 ст. 154 КУпАП);

20) порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями, тютюновими виробами, електронними сигаретами й рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, пристроями для споживання тютюнових виробів без їх згоряння (ч. 2 ст. 156 КУпАП);

21) дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП);

22) булінг (цькування) учасника освітнього процесу (ст. 173-4 КУпАП);

23) стрільба з вогнепальної, холодної метальної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням установленого порядку (ст. 174 КУпАП);

24) несплата аліментів (ст. 183-1 КУпАП);

25) злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону, військовослужбовця (ст.185 КУпАП);

26) порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передання іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (ст. 190 КУпАП);

27) порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 191 КУпАП);

28) порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік (ст. 192 КУпАП);

29) ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 193 КУпАП);

30) порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 194 КУпАП);

31) порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 195 КУпАП).

З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185 КУпАП) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП. *Зазначені заходи характеризуються певними особливостями:*

- створюють для правопорушника несприятливі юридичні наслідки, що полягають в осуді поведінки й обмеженні його особистих благ;
- застосовуються на основі норм адміністративного права;
- застосовуються лише до неповнолітніх віком від 16 до 18 років;
- є засобом охорони суспільних відносин у сфері публічного адміністрування;
- застосовуються органами адміністративної юрисдикції лише у випадку порушення вимог адміністративно-правових норм;
- спрямованість насамперед на виховання, а елементи кари другорядні.

Отже, заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх, мають виховний характер і можуть бути застосовані до неповнолітніх, які скоїли адміністративний проступок, у віці 16–18 років, якщо орган адміністративної юрисдикції дійде висновку, що виправлення правопорушника можливе без застосування до нього суворішого адміністративного стягнення. У сукупності ці заходи утворюють систему, що складена з урахуванням збільшення тяжкості примусових заходів – від менш суворих до суворіших.

Характеристика заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх

Найменш суворим заходом є *зобов'язання публічно або в іншій формі вибачитись перед потерпілим.* Цей захід орган адміністративної юрисдикції застосовує тоді, коли він дійшов висновку, що неповнолітній визнав неправомірність своєї поведінки, суспільну шкоду скоєного діяння і покаявся в ньому. Публічність вибачення при цьому полягає у здійсненні його не тет-а-тет (тобто неповнолітній і потерпілий), а у присутності інших осіб. Питання про форму публічного вибачення вирішує орган адміністративної юрисдикції з урахуванням усіх обставин справи й побажань потерпілого.

Другим заходом впливу, що застосовується до неповнолітніх за вчинення адміністративного правопорушення, є *попередження* – суворіший захід виховного впливу, що полягає в усному оголошенні органом адміністративної юрисдикції офіційного від імені держави осудження неповнолітнього право-

порушника і його поведінки, яка виявилась у скоєнні адміністративного проступку, що не становить значної суспільної небезпеки.

Третім заходом впливу, що застосовується до неповнолітніх за вчинення адміністративного правопорушення, є *догана або сувора догана* – це заходи морально-психологічного впливу, які застосовуються до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання ними встановлених правил поведінки і скоєння правопорушень, що свідчать про формування антисуспільної настанови. Догана або сувора догана є жорсткішими заходами стягнення, ніж попередження неповнолітнього. Вони супроводжуються офіційним від імені держави суворим засудженням неповнолітнього правопорушника і скоєного ним діяння.

Четвертим заходом впливу, що застосовується до неповнолітніх за вчинення адміністративного правопорушення, є *передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання.* Він складається з накладення на вказаних осіб органом адміністративної юрисдикції зобов'язання з посилення виховного впливу на неповнолітнього правопорушника: здійснення культурно-виховних заходів, роз'яснювальної роботи, систематичного контролю поведінки неповнолітнього тощо. Під особами, що замінюють батьків, розуміються усиновителі, опікуни й піклувальники.

Передавати неповнолітнього правопорушника під нагляд батькам або особам, що їх замінюють, доцільно лише в разі їхньої згоди та здатності забезпечувати нагляд і виховний вплив на неповнолітнього. Бажання і згода останнього при цьому не враховуються.

Передання неповнолітнього правопорушника під нагляд педагогічному або трудовому колективу означає накладення органом адміністративної юрисдикції на відповідний колектив з його (колективу) згоди зобов'язання здійснювати на неповнолітнього виховний вплив і контролювати його поведінку. По суті, це довіряння педагогічному або трудовому колективу неповнолітнього, якого вони знають за спільною роботою або навчанням і за поведінку якого беруть на себе зобов'язання. Таким колективом може бути, наприклад, педагогічний колектив школи, де навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган адміністративної юрисдикції, який розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути впевнений у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника.

27.4. Заходи впливу, що застосовуються до юридичних осіб

До юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності можуть бути застосовані заходи впливу кримінально-правового характеру. Застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб можна визначити як діяльність суду щодо прийняття та закріплення у відповідному

процесуальному документі остаточного рішення про призначення юридичній особі кримінально-правового заходу у вигляді конкретного розміру штрафу, конфіскації майна або його ліквідації. Під час такої діяльності суд змушений вирішувати низку питань кримінально-правового змісту. До них належить і питання, пов'язане з реалізацією принципу індивідуалізації цих засобів кримінально-правового впливу.

При застосуванні заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб першою вимогою закону є врахування судом ступеня тяжкості вчиненого її уповноваженою особою злочину. Розкриваючи змістовні характеристики ступеня тяжкості вчиненого злочину, зазначимо таке. Розмір заподіяної шкоди свідчить, що, зокрема, за легалізацію (відмивання) від імені або в інтересах юридичної особи доходів, одержаних злочинним шляхом в особливо великому розмірі (ч. 3 ст. 209 КК України), юридичній особі слід призначати більш суворий захід кримінально-правового характеру, ніж за легалізацію від її імені або в її інтересах доходів, одержаних злочинним шляхом у розмірі, що не дорівнює та не перевищує 6 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 209 КК України). Окрім ступеня тяжкості вчиненого злочину уповноваженою особою юридичної особи, суд при призначенні заходів кримінально-правового характеру юридичній особі має враховувати й обставини, що безпосередньо характеризують юридичну особу як соціальну особистість і суб'єкта кримінально-правових відносин[40]. Зокрема, ідеться про заходи, що вживалися юридичною особою для запобігання злочину. Наявність або відсутність указаних дій має впливати на обрання виду й розміру штрафу як заходу кримінально-правового характеру, що застосовується до юридичних осіб.

Отже, загальні засади застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру полягають в обов'язку суду призначати їх у межах, установлених у ч. 2 ст. 96-7 закону України № 314-VII, ураховуючи розмір заподіяної шкоди, характер і розмір неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою, та інші обставини, що характеризують ступінь тяжкості вчиненого її уповноваженою особою злочину, а також заходи, вжиті юридичною особою для запобігання злочину[41].

Водночас такі заходи не варто ототожнювати з кримінальною відповідальністю через певні особливості. **Наприклад**, заходи не зумовлюють настання кримінальної відповідальності у вигляді судимості, однак усе ж таки є своєрідною санкцією для компанії у кримінальному провадженні.

---

[40] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України від 23 травня 2013 р. № 314-VII. URL : http: zakon2.rada.gov.ua/ laws/ show/314-18

[41] Ященко А. М. Застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: теоретичний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 7. С. 199–202. С. 201.

До юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності можуть бути застосовані вповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків[42].

Окрім заходів впливу кримінально-правового характеру, до юридичних осіб можуть застосовуватися адміністративні й адміністративно-господарські санкції.

Адміністративно-господарські санкції за матеріальними та процесуальними властивостями мають загальні риси з адміністративними санкціями та є видом адміністративної відповідальності. Такі санкції не мають компенсаційного характеру, не відновлюють початкового майнового стану, їх стягнення здійснюється не на користь іншої сторони або особи господарсько-правових відносин: вони зараховуються, як і адміністративні штрафи, повністю або частково до державного бюджету й частково – до цільових позабюджетних фондів. Логічна структура норм адміністративно-господарських санкцій допускає наявність гіпотези, диспозиції і санкції, які тотожні адміністративно-деліктним нормам з їхнім імперативним, державно-владним характером. Складання актів про порушення вимог нормативних актів у сфері підприємницької і господарської діяльності та розгляд справ про порушення здійснюється контрольно-наглядовими органами публічної влади (в окремих випадках – судами) за правилами відповідних нормативних актів, але на принципах та умовах, аналогічних тим, які застосовуються при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Рішення у справі про порушення у сфері економіки й накладення стягнення у вигляді адміністративно-господарських санкцій за сенсом і порядком оголошення подібні до рішення у справі про адміністративні проступки. Порядок оскарження рішення щодо адміністративно-господарських санкцій у справі про порушення у сфері економіки, за деякими виключеннями, майже такий самий, як і порядок оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення. Ці та інші загальні риси адміністративно-господарських санкцій є підставою для визнання наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення лотерейної сфери[43].

Одним із моментів, який свідчить про те, що адміністративно-господарські санкції є одним із різновидів адміністративної відповідальності, є той факт, що Господарський кодекс України чітко розмежовує адміністративно-господарські та інші види господарських санкцій за критерієм суб'єкта застосування таких санкцій. Відповідно до ч. 4 ст. 217 Господарського кодексу України, господарські санкції застосовуються у встановленому законом порядку за ініціативою учасників господарських відносин, а адміністративно-

---

[42] Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради.* 2003. № 18. Ст. 19–20, 21–22.

[43] Войтенко І. С. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*: зб. наук. пр. 2010. Вип. 47. С. 290–295.

господарські санкції – за ініціативою уповноважених органів державної влади або місцевого самоврядування[44].

Адміністративна відповідальність юридичної особи полягає в тому, що юридична особа є потенційно деліктоспроможною (тобто здатною нести відповідальність) не тільки в цивільно-правовому, господарсько-правовому, а й в адміністративному аспектах. У такому разі застосовується не тільки майновий вплив на юридичну особу за вчинення протиправного діяння, а й фінансовий, майновий, обмежувальний та організаційний[45].

Адміністративно-господарські санкції мають такі ознаки:

- застосовуються до суб'єктів господарювання;
- за змістом є заходами організаційно-правового або майнового характеру;
- метою застосування є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків;
- застосовуються уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування;
- підставою для їх застосування є порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності.

Застосування адміністративно-господарських санкцій не звільняє юридичних осіб від адміністративної відповідальності або адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП.

Окремі положення щодо адміністративно-господарських санкцій закріплені в Господарському кодексі України, зокрема у ст. 55, 217, 238. Водночас важливо враховувати, що, згідно із Законом України від 9 січня 2025 р. № 4196-IX "Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період", Господарський кодекс України втрачає чинність із 28 серпня 2025 р. У зв'язку із цим нормативно-правове регулювання адміністративно-господарських санкцій зазнає змін, зокрема, передбачається інтеграція відповідних положень до інших законодавчих актів, у першу чергу – до Цивільного кодексу України та профільних спеціальних законів.

Відповідно до ст. 238 Господарського кодексу України, метою застосування адміністративно-господарських санкцій є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків[46]. Незважаючи на те, що адміністративно-господарські й адміністративні санкції мають спільні риси, до адміністративно-господарських санкцій не можна віднести штрафи, що застосовуються до громадян – суб'єктів підприємницької діяльності за правопорушення, передбачені КУпАП, оскільки: адміністративно-господарський

---

[44] Войтенко І. С. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій. *Держава і право. Юрид. і політ. науки*: зб. наук. пр. 2010. Вип. 47. С. 290–295.

[45] Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

[46] Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 18. Ст. 19–20, 21–22.

штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету в разі порушення ним установлених правил здійснення господарської діяльності, а адміністративний штраф – це основне адміністративне стягнення, яке за суттю є грошовим стягненням, що накладається на громадян, які вчинили адміністративний проступок; до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу притягують тільки фізичних осіб, а суб'єктами, до яких застосовуються адміністративно-господарські штрафи, є суб'єкти господарювання, визначення і перелік яких міститься у ст. 55 Господарського кодексу України; адміністративний штраф застосовується лише за вчинення винного адміністративного проступку, а адміністративно-господарський може застосовуватися і без урахування вини порушника. Про винуватість суб'єкта господарювання свідчить сам факт вчинення діяння; метою застосування адміністративно-господарських штрафів є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків, а відповідно до ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Отже, **адміністративні санкції, що застосовуються до юридичних осіб**, – це система адміністративно-правових примусових заходів, що застосовується до порушників приписів адміністративно-правових норм із метою відновлення порядку, відшкодування збитків тощо й забезпечують реалізацію іншими суб'єктами їхніх публічно-правових прав.

27.5. Загальні правила накладання адміністративних стягнень

Загальні правила накладання стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено у 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, перш за все, ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі й у 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, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері: забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі; безпеки на автомобільному

транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі; адміністративних правопорушень, що передбачено ст. 132-2 КУпАП, і правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, що зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Важливою умовою і основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані у ст. 34, 35 КУпАП. 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.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, установленої за більш важке правопорушення. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке із вчинених правопорушень.

Строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт – місяцями або днями, позбавлення спеціального права – роками, місяцями або днями.

Адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення, відповідно до КУпАП, підвідомчі суду (судді). Якщо справи про адміністративні правопорушення, відповідно до цього Кодексу чи інших законів, підвідомчі суду (судді), то стягнення може бути накладене не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені в ч. 3–6 ст. 38 КУпАП:

1) адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 3–6 ст. 164-14 КУпАП, може бути накладене протягом шести місяців із дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення;

2) адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених ст. 212-15, 212-21 КУпАП, може бути накладене протягом шести місяців із дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення;

3) адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених ст. 204-1, 204-2 КУпАП, може бути накладене протягом трьох місяців із дня їх виявлення, але не пізніше року з дня їх вчинення, а в разі вчинення таких правопорушень іноземцями або особами без громадянства, стосовно яких у встановленому законом порядку прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення з України, – протягом часу, необхідного для їх виїзду з України, але не пізніше строку, визначеного законом для виїзду цих осіб з України чи забезпечення їхнього примусового видворення з України;

4) адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених ст. 130 КУпАП, може бути накладене протягом одного року з дня його вчинення.

Якщо особа, піддана адміністративному стягненню, протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Судовий збір у провадженні у справі про адміністративне правопорушення у разі винесення судом (суддею) постанови про накладення адміністративного стягнення сплачується особою, на яку накладено таке стягнення. Розмір і порядок сплати судового збору встановлюється Законом України "Про судовий збір".

Особливості накладення стягнення при розгляді справ без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), установлюються ст. 279-1–279-8 КУпАП.

Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному КУпАП. Постанова про одночасне накладення основного й додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржена за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, установленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення виконується уповноваженим на те органом.

27.6. Застосування основних і додаткових адміністративних стягнень

Адміністративні стягнення можуть бути основними й додатковими. Оплатне вилучення, конфіскація предметів і позбавлення права керування транспортними засобами можуть застосовуватися як основні чи додаткові адміністративні стягнення: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткові; інші адміністративні стягнення, зазначені в ч. 1 ст. 24 КУпАП, можуть застосовуватися тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне й додаткове стягнення. Це означає, що додаткове стягнення має приєднуватися до основного й у жодному разі не застосовуватися окремо. З погляду практичної логіки, саме визначення стягнення як додаткового вказує на його органічну єдність з основним елементом покарання, яким є основне стягнення. Отже, зрозумілим є підхід, який унеможливлює розглядання застосування додаткового стягнення окремо.

Логічним є критерій розмежування основних і додаткових стягнень за метою їх застосування, а точніше, за тим наслідком, який передбачає законодавець у випадку застосування того чи іншого стягнення. Наприклад, якщо застосування штрафу, попередження, арешту, виправних робіт та інших законодавчо закріплених основних адміністративних стягнень за основну мету бере покарання правопорушника, то застосування одночасно з ними додаткових стягнень передбачає, поряд із покаранням правопорушника, ще й усунення умов для подальшого вчинення правопорушень. **Наприклад**, у ст. 195-4 КпАП зазначено: "Порушення порядку виробництва, придбання, зберігання чи продажу електрошокових пристроїв і спеціальних засобів, що застосовуються правоохоронними органами, тягне за собою накладення штрафу ... з конфіскацією електрошокових пристроїв і спеціальних засобів".

Додаткові стягнення можуть бути передбачені правовою нормою як обов'язкові чи альтернативно застосовувані (ст. 471 Митного кодексу України), наприклад: "Недекларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами, тягне за собою накладення штрафу у розмірі трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією таких товарів або без такої". Незалежно від того, застосовується основне стягнення, основне й додаткове чи окремо додаткове, для правопорушника настає адміністративна відповідальність. Хотілося б також звернути увагу на той факт, що незалежно від того, чи визначає правова норма стягнення як додаткове чи як основне (не вказуючи при цьому на ознаки, за якими вони розмежовуються), за своєю природою воно є одним із видів карних примусових санкцій, тобто покаранням.

За логікою законодавця вбачається єдність правової природи всіх адміністративних стягнень, оскільки додаткові стягнення не наділені особливостями. Саме тому варто говорити про їхню суттєву відмінність від інших стягнень або про те, що як додаткові вони втрачають свої каральні властивості

й мають на меті застосування лише превентивних заходів. Це підтверджується й тим, що законодавець закріпив положення, відповідно до якого додаткові стягнення (зокрема конфіскація та оплатне вилучення) можуть ставати основними[47].

Постанову про одночасне накладення основного й додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, установленому для оскарження основного або додаткового стягнення.

27.7. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність

Особа, яка діяла у стані крайньої необхідності, необхідної оборони або перебувала у стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності.

Не є адміністративним правопорушенням дія, яка, хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена у стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена.

Розрізняють два критерії неосудності: медичний (біологічний) і юридичний (психологічний).

Медичний критерій окреслює всі можливі психічні захворювання, що істотно впливають на свідомість і волю людини. У ст. 20 КУпАП зазначені чотири види психічних захворювань: а) хронічна душевна хвороба; б) тимчасовий розлад душевної діяльності; в) слабоумство; г) інший хворобливий стан. Для наявності медичного критерію неосудності досить установити, що на час вчинення суспільно небезпечного діяння особа страждала хоча б на одне із зазначених захворювань. Установлення медичного критерію ще не дає підстав для висновку про неосудність особи на час вчинення протиправних дій, відповідальність за які передбачено КУпАП. Наявність медичного критерію є лише підставою для встановлення критерію юридичного, який остаточно визначає стан неосудності.

Юридичний критерій неосудності виражається в нездатності особи під час вчинення протиправного діяння усвідомлювати свої дії або керувати ними саме внаслідок наявності психічного захворювання, тобто критерію медичного. У ст. 20 КУпАП юридичний критерій неосудності виражений двома ознаками: 1) інтелектуальною – особа не могла усвідомлювати свої дії; 2) вольовою – особа не могла керувати ними. Під "своїми діями" мають на

---

[47] Хорощак Н. В. Питання законодавчого розмежування основних та додаткових адміністративних стягнень. *Актуальні проблеми держави і права.* 2003. № 19. С. 108–110. URL : http://apdp.in.ua/v19/35.pdf

увазі не будь-яку поведінку психічно хворого, а тільки ті його протиправні дії, що передбачені певною статтею КУпАП. Інтелектуальна ознака критерію неосудності виявляється, *по-перше*, у тому, що особа не здатна усвідомлювати фактичну сторону, тобто не розуміє справжнього змісту своєї поведінки (що вчиняє дрібну крадіжку тощо), а тому не може розуміти і його суспільну небезпечність. *По-друге*, інтелектуальна ознака виявляється ще й у тому, що особа не здатна усвідомлювати того, що її дія має протиправний характер. У низці випадків не виключено, що особа розуміє фактичну сторону своєї поведінки. Вольова ознака критерію неосудності свідчить про такий ступінь руйнування психічною хворобою вольової сфери людини, коли вона не може керувати своїми діями (бездіяльністю). Відомо, що вольова сфера людини завжди органічно пов'язана зі сферою свідомості. Тому в усіх випадках, коли особа не усвідомлює своїх дій, вона не може й керувати ними[48].

Не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена КУпАП або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена у стані необхідної оборони, тобто при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння шкоди тому, хто посягає, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони визнається явна невідповідність захисту до характеру й суспільної шкідливості посягання.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була у стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Варто зазначити, що в КУпАП процедури призначення психіатричної експертизи особі, яка скоїла адміністративний проступок, не визначено. Наприклад, у ст. 273 КУпАП передбачено, що експерт призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі, коли виникає потреба у спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації.

Відповідно до Порядку проведення судово-психіатричної експертизи, затвердженого МОЗ України № 865 від 8 травня 2018 р., строк проведення амбулаторної СПЕ становить до 30 робочих днів із дати отримання всіх необхідних матеріалів. Залежно від ступеня складності експертизи й обсягу її об'єктів, поданих на дослідження, цей строк може бути продовжено з інформуванням органу (особи), який (яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта) і за клопотанням якого (якої) експерт був залучений. З огляду на стро-

[48] Провадження № 3/157/447/19 у справі № 157/857/19 Камінь-Каширського районного суду Волинської області від 10 червня 2019 р. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/82307539

ки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 КУпАП (три місяці з дня вчинення правопорушення у справах, які підвідомчі суду, і два місяці, коли справи підвідомчі іншим органам), проведення такої експертизи призведе до пропуску строків притягнення до відповідальності.

Також у КУпАП не визначено процедури призначення психіатричної експертизи, якщо адміністративна справа не підвідомча суду й коли особа (правопорушник) відмовляється її проходити.

При розгляді адміністративної справи та прийнятті рішення суд також урахує роз'яснення, надані Пленумом Верховного Суду України у п. 3, 4 Постанови "Про судову практику в справах про визнання громадянина обмежено дієздатним чи недієздатним" № 3 від 28 березня 1972 р., зокрема в тій частині, що даними про психічну хворобу можуть бути довідки про стан здоров'я, виписка з історії хвороби, інші документи, видані лікувально-профілактичними закладами. В ухвалі про призначення експертизи експерти мають відповісти на запитання, чи хворіє громадянин на психічну хворобу, чи розуміє він значення своїх дій і чи може керувати ними.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та особливості адміністративних стягнень.
2. Система адміністративних стягнень.
3. Характеристика видів адміністративних стягнень.
4. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень (проступків): поняття, особливості й характеристика.
5. Випадки, коли неповнолітні особи підлягають адміністративній відповідальності на загальних засадах.
6. Заходи впливу, що застосовуються до юридичних осіб.
7. Співвідношення адміністративних і адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються до юридичних осіб.
8. Загальні правила накладення адміністративних стягнень.
9. Основні й додаткові адміністративні стягнення.
10. Обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення.
11. Накладення адміністративних стягнень при вчиненні кількох адміністративних правопорушень.
12. Обчислення строків адміністративного стягнення.
13. Строки накладення адміністративного стягнення.
14. Строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.
15. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність.

Рекомендована література

1. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. / І. Л. Бородін, В. А. Бортник. Київ : Вид. дім "Персонал". 2011. 136 с.

2. Кінаш Я. І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 21 с.

3. Щокін Р. Г., Ковальчук А. Ю., Костенко І. В. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. (для підготовки до заліку з дисципліни "Адміністративна відповідальність") / Р. Г. Щокін, А. Ю. Ковальчук, І. В. Костенко ; під заг. ред. М. Н. Курка. Київ : Вид. дім "Персонал", 2015. 148 с.

4. Ящук О. Поняття адміністративної відповідальності та її особливості. *Право України*. 2009. № 12. С. 243–246.

Глава 28
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ (ПРОСТУПОК)

28.1. Поняття та особливості провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок)

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність уповноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень. Адміністративне провадження здійснюється відповідно до певних стадій і має такі ознаки:

1) виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;

2) для нього характерне встановлене законодавством коло суб'єктів;

3) йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;

4) застосування під час провадження заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу;

5) за допомогою провадження реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 245 КУпАП, є: своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства; 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.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на засадах суворого додержання законності та принципів презумпції невинуватості, згідно з якою особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинуватою до тих пір, поки протилежне не буде доведено й зафіксовано у встановленому законом порядку.

Поряд із загальними принципами, характерними для всього адміністративного процесу (законності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності тощо), провадженню у справах про адміністративні правопорушення значною мірою більше, ніж іншим провадженням, властивий принцип економічності, що, однак, не означає, що справи можна розглядати поверхово.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими: 15, 7, 5 діб; 3 доби, 1 доба. Адміністративні правопорушення, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), розглядаються уповноваженою особою

невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення. Таке становище пояснюється тим, що адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, зазвичай, не потребує багато часу для розслідування та розгляду порівняно з кримінальними справами.

У той самий час строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Нормативне регулювання провадження у справах про адміністративні проступки здійснюється низкою актів, основним із яких є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Кодекс було прийнято 7 грудня 1984 р., але, на жаль, багато його положень не відповідають вимогам часу й підлягають перегляду. Крім того, часте внесення змін і доповнень робить Кодекс дуже рухомим і ускладнює користування ним.

Зараз в Україні розробляють Кодекс про адміністративні проступки.

Крім Кодексу України про адміністративні правопорушення, який регулює загальні положення провадження, існує низка спеціальних норм, що регламентують особливості провадження з окремих категорій адміністративних проступків.

28.2. Звичайне провадження

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження у справах про адміністративний проступок: звичайне та спрощене. Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу й визначає зміст, запобіжні заходи й порядок їх застосування, права й обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

28.3. Спрощене провадження

Спрощене провадження застосовується щодо правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується оперативністю та мінімумом процесуальних дій. Наприклад, протокол не складають у разі вчинення адміністративних проступків, спрямованих на самовільне сінокосіння і випасання худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід; засмічення лісів відходами; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; порушення правил викорис-

тання об'єктів тваринного світу, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; порушення правил охорони порядку й безпеки руху на залізничному транспорті, користування засобами залізничного, морського транспорту; порушення правил щодо охорони порядку й безпеки руху на річковому транспорті й маломірних суднах; порушення, пов'язані з викиданням за борт річкового або маломірного судна сміття та інших предметів, якщо особа не оспорює допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли, відповідно до закону, штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Уповноважений орган (посадова особа) на місці вчинення правопорушення виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення. Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то вповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення. Постанова у справі про адміністративне правопорушення складається у двох примірниках, один з яких вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У разі виявлення адміністративного правопорушення у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, правопорушення вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної або інших визначених законодавством документів на вантаж та/або порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису), протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом п'ятнадцяти днів із дня винесення такої постанови.

Якщо в порядку спрощеного провадження щодо адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху порушення зафіксовано в автоматичному режимі або якщо порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів зафіксовано в режимі фотозйомки (відеозапису), то посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції або інспектор з паркування за даними Єдиного державного реєстру транс-

портних засобів, а також за необхідності – за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, установлює відповідальну особу. За запитом посадових осіб уповноважених підрозділів Національної поліції, інспекторів із паркування у письмовій або електронній формі (у т. ч. за умови ідентифікації цих посадових осіб за допомогою кваліфікованого електронного підпису) відповідні органи (підрозділи) Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України зобов'язані надавати відомості про належного користувача транспортного засобу, фізичну особу, керівника юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, особу, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи, з обов'язковим дотриманням Закону України "Про захист персональних даних". У той самий час посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції або інспектор із паркування зобов'язані розмістити на лобовому склі транспортного засобу копію постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Інформація про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), і винесені постанови про накладення адміністративного стягнення не пізніше наступного робочого дня з дня встановлення відповідальної особи, вноситься до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції або інспектор із паркування при внесенні до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху інформації про зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, а також при винесенні постанови про накладення адміністративного стягнення за вчинення такого правопорушення перевіряє, чи не були відповідні обставини зафіксовані раніше, а також чи не притягалася відповідна особа до адміністративної відповідальності за це правопорушення іншою уповноваженою посадовою особою. Якщо відповідні відомості про зафіксоване правопорушення уже внесені до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху або відповідну особу вже притягнуто до адміністративної відповідальності за це правопорушення, то постанова іншої уповноваженої посадової особи про притягнення до адміністративної відповідальності підлягає скасуванню. Постанова про накладення адміністративного стягнення, що не була виконана шляхом сплати 50 % розміру штрафу протягом десяти днів із дня її винесення, надсилається відповідальній особі рекомендованим листом із повідомленням на адресу місця реєстрації (проживання) фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи). За звер-

ненням особи постанова про накладення адміністративного стягнення, що вважається виконаною, надсилається рекомендованим листом на її адресу протягом п'яти днів із моменту отримання звернення.

Суперечливим є новела КУпАП щодо зобов'язання відповідальної особи доводити власну невинуватість шляхом надання нею протягом 20 календарних днів із дня вчинення відповідного правопорушення або дня набуття постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили:

- документа, 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 вчинення 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.

Оскільки не повною мірою реалізуються принципи адміністративної відповідальності, зокрема на особу, яка фактично не вчиняла проступку, покладається обов'язок надавати докази своєї невинуватості, хоча ст. 251 КУпАП покладає обов'язок щодо збирання доказів на осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення, то особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не може належним чином реалізувати свої права, гарантовані законом, адже під час розгляду справи вона не має можливості подавати докази, заявляти клопотання чи користуватися юридичною допомогою адвоката чи іншого захисника своїх прав.

28.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки)

Провадження у справах про адміністративні проступки – особливий різновид адміністративно-деліктних проваджень, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18–33).

Провадження у справах про адміністративні проступки за своєю структурою схоже на кримінальний процес, проте воно значно простіше й містить менше процесуальних дій.

Таке провадження має чотири стадії:

1) порушення справи й адміністративне розслідування;
2) розгляд і прийняття рішення у справі;
3) оскарження прийнятого рішення;
4) виконання постанови.

Порушення справи й адміністративне розслідування є початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення; воно становить

цілий комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їхню 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 й попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить 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, громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою відрізняється від інших приводів насамперед тим, що питання про порушення адміністративної справи вирішується за власною ініціативою осіб, які здійснюють адміністративний нагляд. Зазначений привід має деякі особливості.

По-перше, безпосередній розсуд уповноваженої особи ніде не фіксується і тому не завжди підлягає контролю. *По-друге*, припущення про порушення виникає тільки у свідомості вповноваженої особи. У випадку непідтвердження такого припущення немає необхідності офіційно спростовувати його винесенням якогось спеціального документа. Право порушення справ про адміністративні проступки мають також представники деяких громадських організацій: члени добровільних народних дружин, громадські мисливські інспектори, інспектори рибоохорони та ін. При виконанні своїх обов'язків вони повинні мати відповідні документи або знаки встановленої форми та пред'являти їх на вимогу особи, у якої беруться пояснення, вимагаються відомості, документи.

У той самий час треба зауважити, що КУпАП встановлюються обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст. 247). Провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочате, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;

2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;

3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;

4) вчинення дії особою у стані крайньої необхідності або необхідної оборони;

5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;

6) скасування акта, який установлює адміністративну відповідальність;

7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків;

8) наявність за тим самим фактом щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим фактом кримінальної справи;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі.

Необхідно зазначити, що провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) починається без складання якого-небудь спеціального документа. Початковим моментом порушення справи можна вважати час, коли інформація (привід) про проступок надійшла до органу, стала відома посадовій особі.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Однак це скоріше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводять усі необхідні процесуальні дії: опитують свідків, потерпілих, беруть пояснення в порушників, проводять огляди тощо.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їхні повноваження щодо складання протоколів про те чи інше правопорушення, закріплено у ст. 255 КУпАП.

Відповідно до зазначеної статті протоколи складають:

1) уповноважені на те посадові особи органів: державного пожежного нагляду; охорони здоров'я; охорони культурної спадщини; державного енергонагляду; органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби тощо;

2) посадові особи, уповноважені на те сільськими, селищними, міськими виконавчими комітетами:

а) посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами селищних, міських рад або місцевими державними адміністраціями;

б) голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, комісії з референдуму;

в) кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі;

3) власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган;

4) працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій;

5) державні виконавці;

6) секретар судового засідання, секретар суду;

7) судовий розпорядник;

8) уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

9) представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності;

10) державні інспектори з питань інтелектуальної власності;

11) прокурор;

12) командири (начальники) військових частин (установ, закладів); командири підрозділів, які уповноважені на те командирами (начальниками) військових частин (установ, закладів).

Крім того, протоколи про адміністративні правопорушення мають право складати:

1) посадові особи органів, що здійснюють контроль за використанням нафтопродуктів у промисловості та сільському господарстві;

2) член громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону;

3) державний інспектор центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського та внутрішнього водного транспорту;

4) громадський лісовий інспектор;

5) громадський інспектор з охорони довкілля, наприклад громадський інспектор із контролю за використанням та охороною земель;

6) посадові особи органів залізничного транспорту;

7) працівники відомчої, місцевої пожежної охорони та члени добровільної пожежної охорони;

8) посадові особи військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних силах України;

9) посадові особи органів Державної прикордонної служби України;

10) державні інспектори сільського господарства;

11) посадові особи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

12) особи, уповноважені на проведення перевірок під час здійснення ними архітектурно-будівельного контролю;

13) єгері й посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду, тощо.

У випадках, прямо передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати також посадові особи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представники органів самоорганізації населення.

Протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (проступки).

Протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк із моменту його складан-

ня надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення.

У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилається до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Адміністративне правопорушення може бути підставою для застосування не тільки адміністративних стягнень, а й інших заходів адміністративного примусу, зокрема заходів припинення.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна стадія провадження у справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія, згідно з відповідними положеннями КУпАП, включає три етапи: підготовку справи до розгляду; розгляд справи; прийняття у ній постанови.

З метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду.

У ст. 278 КУпАП визначено питання, які необхідно вирішити при підготовці: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх 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, зазвичай, за місцем їх вчинення.

Такі справи про адміністративні правопорушення, як придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення і розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді розглядаються за місцем їх вчинення або місцем проживання порушника.

Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з транспортом (ст. 80, 81, 121–126, 127-1–29, ч. 1–4 ст. 130 і ст. 139 КУпАП (коли правопорушення вчинено водієм)), можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або місцем проживання порушників.

Справи про адміністративні правопорушення щодо невиконання вимог уповноваженої посадової особи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, про зупинку транспортного засобу, ухилення або відмову від проходження габаритно-вагового контролю, а так само перевищення встановлених обмежень швидкості руху транспортних засобів, порушення вимог дорожніх знаків і розмітки проїзної частини доріг, розташування транспортних засобів на проїзній частині, вчинення правопорушень, зафіксованих за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення таких правопорушень. Справи про адміністративні правопорушення щодо порушення вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної або інших визначених законодавством документів на вантаж розглядаються за місцем їх виявлення.

Адміністративними комісіями справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем проживання порушника.

Як зазначалося вище, строки розгляду справ регламентуються ст. 277 КУпАП. У більшості випадків справа про адміністративне правопорушення розглядається в 15-денний строк із дня одержання уповноваженим органом чи посадовою особою протоколу та інших матеріалів справи.

Справи про адміністративні правопорушення щодо: заготівлі, перероблення або збуту радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції; незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; ухилення від медичного огляду чи медичного обстеження; невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання і перероблення, незаконного посіву або незаконного вирощування снотворного маку чи конопель; порушення правил про валютні операції; військових адміністративних правопорушень; дрібного хуліганства, поширювання неправдивих чуток; вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі; невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появи у громадських місцях у п'яному вигляді; злісної непокори законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону, військовослужбовця; вияву неповаги до суду або Конституційного Суду України, публічних закликів до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних

силах України, невиконання законних вимог посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби та державної служби ветеринарної медицини; адміністративних правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення і встановлений порядок його забезпечення, *розглядаються протягом доби.*

Порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів і випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України; торгівля з рук у невстановлених місцях; порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій; адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення і встановлений порядок його забезпечення *розглядаються у триденний строк.*

Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення, дрібне викрадення чужого майна, порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму й фінансування розповсюдження зброї масового знищення, виготовлення, зберігання самогону й апаратів для його вироблення, невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу *розглядаються у п'ятиденний строк.*

Адміністратвні правопорушення, повязані з використанням паливно-енергетичних ресурсів, *розглядаються у семиденний строк.*

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1, 3 та 7 ст. 122 КУпАП (перевищення установлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал і порушення інших правил дорожнього руху), ч. 1, 2 та 8 ст. 152-1 КУпАП (порушення правил паркування транспортних засобів і правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів), зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), *розглядаються уповноваженою особою невідкладно* після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення.

Треба також наголосити, що з прийняттям Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" було внесено зміни до КУпАП, відповідно до яких строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

У той самий час зазначеним законом внесено зміни щодо повідомлення особи про розгляд справи. Наприклад, повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, у якій зазначаються дата й місце розгляду справи.

Інші особи, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративні правопорушення, повідомляються про день розгляду справи в той самий строк.

28.5. Розгляд справи про адміністративне правопорушення (проступок)

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 головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їхні права й обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт.

Розв'язанню завдань протидії адміністративним правопорушенням, їх попередженню сприяє виявлення причин та умов вчинення цих правопорушень. Саме тому під час розгляду справи цьому питанню має бути приділено значну увагу. Закон (ст. 282 КУпАП) вимагає від органу чи посадової особи, що розглядає справу, вносити до відповідного державного органу, громадської організації чи посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення зазначених причин та умов.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, у якому зазначаються дата й місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їхні 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 й роз'яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписує головуючий на засіданні органу та його секретар. Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкоми селищних і сільських рад приймають 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 приймається 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 – головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, установлює її винність або, навпаки, невинуватість, 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. Остання виноситься при оголошенні усного зауваження, переданні матеріалів на розгляд громадськості, органу попереднього слідства чи дізнання, а також за обставин, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення має містити низку відомостей і реквізитів. Передусім зазначаються найменування органу (посадової особи), який виніс постанову, дата розгляду справи, відомості про особу, щодо якої вона розглядається, викладаються обставини, установлені при розгляді справи, зазначаються нормативний акт (стаття КУпАП), який передбачає відповідальність за адміністративне правопорушення, і прийняте у справі рішення.

За необхідності в постанові відображається рішення про відшкодування винним майнової шкоди, а також про вилучені речі й документи. Будь-яка постанова має містити вказівку про порядок і строк її оскарження.

Якщо справу розглядає одноособово посадова особа, то вона повинна справу підписати. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів його членів, присутніх на засіданні, і підписується головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

Постанова, відповідно до ст. 285 КУпАП, оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено, а також потерпілому на його прохання.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксоване за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), має містити відомості про адресу вебсайту в мережі "Інтернет", на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адміністративного правопорушення, ідентифікатором для доступу до зазначеної інформації та порядком звільнення від адміністративної відповідальності. 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 суду (судді) про накладення адміністративного стягнення має містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору.

Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

У випадках, передбачених законодавством України, про захід стягнення робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

28.6. Докази у справах про адміністративні правопорушення (проступки), оцінювання доказів

Згідно зі 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 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- й кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- й кінозйомки;
- відеозаписом, який використовується при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху;
- протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Для використання доказу в розгляді справи необхідно, щоб він був відносним і допустимим. *Відносний доказ* – це доказ, зміст якого відтворює (приблизно чи вірогідно) фактичну обставину, що має значення для правильного вирішення справи. До того ж *фактичні дані* – це дані, які, маючи зв'язок із фактами предмета доведення, здатні підтвердити існування чи відсутність доказуваних фактів. А *допустимим* вважається той доказ, який був отриманий у встановленому законом порядку й передбаченими способами, а також коли законодавець допускає його використання. **Наприклад**, протокол про адміністративне правопорушення має бути складений у відповідній формі уповноваженою на те особою. Треба зауважити, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, ніж на підставах і в порядку, установлених законом. Застосування уповноваженими на те органами й посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їхньої компетенції, у точній відповідності до закону. На цьому акцентував увагу Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, розглядаючи

справу № 524/5741/16-а. Водночас виникають проблеми щодо отримання доказів у порядку використання приладів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки на сьогодні відсутні стандарти щодо використання технічних засобів, якими ведеться відеозапис, фото- й кінозйомки, а ті, які задіяні на практиці, не мають технічної ліцензії. Питання застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- й кінозйомки, відеозапису урегульовано ст. 40 ЗУ "Про Національну поліцію", у якій зазначено, що поліція для забезпечення публічної безпеки та порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати / розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- й відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману з автоматичної фото- й відеотехніки, що перебуває в чужому володінні, з метою:

- попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб;
- забезпечення дотримання правил дорожнього руху.

У той самий час передбачено, що інформація про змонтовану / розміщену автоматичну фото- й відеотехніку має бути на видному місці[49]. Зазначену проблему законодавець повинен виправити найближчим часом.

Відповідно до ст. 252 КУпАП, для вирішення справи орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням на підставі всебічного, повного й об'єктивного дослідження всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. При цьому внутрішнє переконання має використовуватися не для оцінювання доказів, а для визначення їх достатності, знаходження межі доказування.

Із цього приводу необхідно зазначити, що у справах "Малофєєва проти Росії" ("Malofeyeva v. Russia", рішення від 30 травня 2013 р., заява № 36673/04) та "Карелін проти Росії" ("Karelin v. Russia", заява № 926/08, рішення від 20 вересня 2016 р.) ЄСПЛ зазначено, що у випадку, коли викладена в протоколі фабула адміністративного правопорушення не відображає всіх істотних ознак складу правопорушення, суд не має права самостійно редагувати її або відшукувати докази на користь обвинувачення, оскільки це становитиме порушення права на захист (особа не може належним чином підготуватися до захисту) і принципу рівності сторін процесу (оскільки особа має захищатися від обвинувачення, яке підтримується не стороною обвинувачення, а, фактично, судом).

---

[49] Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

Європейський суд із прав людини у своїх рішеннях, зокрема у справах "Кобець проти України" від 14 лютого 2008 р., "Берктай проти Туреччини" від 8 лютого 2001 р., "Леванте проти Латвії" від 7 листопада 2002 р., неодноразово вказував, що, оцінюючи докази, суд застосовує принцип доведення "за відсутності розумних підстав для сумніву", що може бути результатом цілої низки ознак або достатньо вагомих, чітких і узгоджених між собою неспростовних презумпцій.

Відповідно до ст. 280 КУпАП, передбачено порядок доказування, згідно з яким орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Правильне визначення меж доказування дає змогу досягти максимальної ефективності адміністративного процесу, уникнути збирання та вивчення надлишкових доказів і забезпечити досягнення цілей доказування. Предмет доказування дає змогу суб'єкту адміністративної юрисдикції визначити фактичний обсяг обставин, які підлягають доказуванню, і реалізувати його під час провадження у конкретній справі, виходячи з її особливостей. Саме тому рішенням Європейського суду з прав людини у справі "Бочаров проти України" (остаточне рішення від 17 червня 2011 р.) аргументовано, що суд при оцінюванні доказів керується критерієм доведення "поза розумним сумнівом". Проте таке доведення може випливати зі співіснування достатньо вагомих, чітких і узгоджених між собою висновків або подібних неспростовних презумпцій щодо фактів.

Для того щоб особа була притягнута до адміністративної відповідальності, необхідно довести наявність у її діях (бездіяльності) складу й події адміністративного правопорушення.

Стандарт доведення вини "поза розумним сумнівом" означає, що при доведенні винуватості особи не має залишатися жодного "розумного сумніву", тоді як наявність такого сумніву у винуватості особи є підставою для її виправдання.

Отже, за принципом презумпції невинуватості, що діє при розгляді справ про адміністративні правопорушення, усі сумніви у винності особи, що притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на її користь, а недоведена вина прирівнюється до доведеної невинуватості. При вирішенні такого спору суд також ураховує положення висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень (п. 32–41), у якому, серед іншого, звертається увага на те, що всі судові рішення мають бути обґрунтованими, зрозумілими, викладеними чіткою і простою мовою, що є необхідною передумовою розуміння рішення сторонами та громадськістю. При викладенні підстав для прийняття рішення необхідно дати відповідь на аргументи і доводи сторін, здатні вплинути на вирішення спору; викладення

підстав для прийняття рішення не має неодмінно бути довгим, оскільки необхідно знайти належний баланс між стислістю і правильним розумінням ухваленого рішення. Обов'язок суддів наводити підстави для своїх рішень не означає необхідності відповідати на кожен аргумент заявника на підтримку кожної підстави захисту; обсяг цього обов'язку суду може змінюватися залежно від характеру рішення.

Зазначений висновок також акцентує увагу на тому, що, згідно із практикою Європейського суду з прав людини, очікуваний обсяг обґрунтування залежить від різних доводів, що їх може наводити кожна зі сторін, а також від різних правових положень, звичаїв і доктринальних принципів, а крім того, ще й від різних практик підготовки та представлення рішень у різних країнах[50].

28.7. Права й обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки)

Питання розгляду справ про адміністративні правопорушення тісно пов'язані з визначенням кола та правового статусу безпосередніх учасників провадження.

Центральною постаттю у провадженні є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності. Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність усіх інших суб'єктів провадження. У ст. 268 КУпАП визначено, що ця особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, користуватися при розгляді справи юридичною допомогою адвоката, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження, оскаржити постанову у справі.

Урегульовано також важливе питання щодо участі особи, яка притягається до відповідальності, у розгляді справи. Справа про адміністративне правопорушення, зазвичай, розглядається у присутності цієї особи. Лише якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце й час розгляду і від неї не надійшло клопотання про його відкладення, то справа може бути розглянута за відсутності особи. У певних випадках участь особи, яка притягається до відповідальності, у розгляді справи є обов'язковою (при розгляді справ про дрібне розкрадання, дрібне хуліганство, злісну непокору тощо), і в разі її ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді цю особу може бути піддано приводу.

У 2015 р. щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху було введено в КУпАП поняття *відповідальна особа* – це фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, і поняття *належний користувач* – особа, дані якої занесені до Єдиного державного реєстру транспортних засобів як користувача

[50] Рішення Центрального районного суду м. Миколаєва н\п 2-а/490/8/2022. Справа № 490/213/22. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/103355376

транспортним засобом. 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 протягом 20 календарних днів із дня вчинення відповідного правопорушення або з дня набуття постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили, якщо:

- 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 вчинення правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання факту адміністративного правопорушення і надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату штрафу.

У випадках звільнення відповідальної особи або особи, яка ввезла транспортний засіб на територію України, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності скасовується тим органом (посадовою особою), який її виніс; відповідно вносяться зміни щодо визначення суб'єктом правопорушення особи, яка фактично керувала транспортним засобом у момент вчинення правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису).

У ст. 269–274 КУпАП вичерпно дано перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, адвоката, свідка, експерта і перекладача.

Потерпілому, тобто особі, якій адміністративним правопорушенням (проступком) заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду, надається право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати постанову у справі. Його може бути також опитано як свідка.

Законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники) представляють інтереси особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого, що є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть самі здійснювати свої права. Вони мають право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої представляють, подавати скарги на рішення у справі.

Адвокат має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені подавати скарги на рішення у справі. Його повноваження на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій, відповідно до закону, надано право посвідчувати довіре-

ності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги.

У розгляді справи може брати участь інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Як *свідок* у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають встановленню у справі. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, що розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі й відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу, коли виникає потреба у спеціальних знаннях. Він зобов'язаний з'явитися на виклик і дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань.

Перекладач, який також призначається за необхідності органом (посадовою особою), що розглядає справу, зобов'язаний з'явитися на виклик і зробити повний і точний переклад.

28.8. Порядок і строки оскарження постанови про накладання адміністративних стягнень

Оскарження прийнятого рішення. Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності.

Відповідно до ст. 287 КУпАП України, постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП.

Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку. Залежно від того, куди можна подати скаргу, виділяють варіанти оскарження – *альтернативний* і *послідовний*. Перший варіант полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищої посадової особи) або адміністративного суду. Який порядок оскарження обрати (адміністративний чи судовий) – вирішує сам скаржник.

При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо рішення не задовольнить скаржника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Відповідно до ст. 289 КУпАП, скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення (проступок) може бути подана протягом десяти днів із дня винесення останньої.

Постанова у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото-

й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), може бути подана протягом десяти днів із дня набуття нею законної сили.

У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин (хвороба, тривале відрядження тощо) допускається його поновлення органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу. Заява особи, щодо якої було винесено постанову, про поновлення строку оскарження, подається у письмовій формі. У ній має бути зазначено причини пропуску встановленого строку. Зі змісту ст. 289 КУпАП випливає, що, якщо строк оскарження пропущено без поважних причин, то він не поновлюється.

Постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набуває законної сили після закінчення строку її оскарження, за винятком: постанов про застосування стягнення, у вигляді попередження, постанов у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованого в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксованого за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі; постанов у справах про адміністративні правопорушення, що вчиняються вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної, і про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), набуває законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення або про відмову в її отриманні, або повернення поштового відправлення з позначкою про невручення, або під час її виконання.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксоване за допомогою засобів фото- й кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, та постанова у справі про адміністративні правопорушення, що вчиняються вантажовідправником вимог оформлення та внесення відомостей до товарно-транспортної накладної, набуває законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення, або про відмову в її отриманні, або повернення поштового відправлення з позначкою про невручення.

Постанова про позбавлення права керування транспортним засобом набуває чинності з наступного дня після закінчення строку на її оскарження, а у випадку такого оскарження – з дня набуття законної сили рішенням за результатами такого оскарження, яке винесено за наслідками розгляду справи по суті.

Скарга на постанову у справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) у десятиденний строк із дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України.

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення (проступок) перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає 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 (проступок), з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Постанова судді у справах про адміністративне правопорушення (проступок) набуває законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги.

Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів із дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором. Відповідно до офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 294 КУпАП "стосовно оскарження в апеляційному порядку постанови судді у справі про адміністративне правопорушення" в апеляційному порядку може бути оскаржена лише та постанова судді у справі про адміністративне правопорушення, ухвалення якої передбачене ч. 1 ст. 284 КУпАП, а саме: про накладення адміністративного стягнення, про застосування заходів впливу, установлених у ст. 24-1 КУпАП, про закриття справи[51].

Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо в поновленні строку відмовлено.

Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом зі справою у відповідний апеляційний суд.

Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів із дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання.

Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення (просту-

---

[51] Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2015 від 31 березня 2015 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-15#Text

пок), не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін;

2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;

3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;

4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення в межах, передбачених санкцією статті, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набуває законної сили негайно після її винесення, є остаточною і оскарженню не підлягає.

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Копія рішення у скарзі на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. У той самий строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання.

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, зв'язаних із цією постановою. За неможливості повернення предмета повертається його вартість.

28.9. Виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення (проступки)

Виконання постанов про накладення заходів адміністративної відповідальності є заключною стадією даного провадження. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, усього інституту адміністративної відповідальності.

Постанова про накладення адміністративного стягнення – це, так би мовити, виконавчий документ, вона є обов'язковою для виконання всіма державними й громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

Для того щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набути чинності. На жаль, у КУпАП України момент набуття постановою чинності не визначено. За загальним правилом, установленим ст. 299 КУпАП, пос-

танова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. У разі оскарження постанови вона набуває чинності після залишення скарги без задоволення, тобто з дня прийняття відповідного рішення. Виняток становлять випадки, коли рішення про застосування адміністративного стягнення вже фактично виконано, про що йшлося вище.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс. На нього ж у більшості випадків покладається і виконання постанови. Однак постанови про накладення окремих стягнень виконують спеціально уповноважені на те органи (напр. постанови про застосування адміністративного арешту або виправних робіт – органи внутрішніх справ). Якщо щодо однієї особи винесено кілька постанов про накладення адміністративних стягнень, то кожна постанова виконується окремо.

За неможливості негайного виконання постанови про накладення окремих адміністративних стягнень – адміністративного арешту, виправних робіт або штрафу – допускається відстрочка її виконання. Право відстрочити виконання постанови має лише орган (посадова особа), який її виніс. За змістом ст. 301 КУпАП, відстрочка виконання постанови – це право, а не обов'язок відповідного органу чи посадової особи, вона застосовується на його розсуд тільки у виняткових випадках. До таких випадків належать, **наприклад**, хвороба особи, підданої адміністративному стягненню, складні сімейні обставини або інші поважні причини, які перешкоджають негайному виконанню постанови. Коло осіб, які мають право клопотати про відстрочку виконання постанови, законодавством не визначено: частіше за все це самі правопорушники, хоча клопотання можуть подати також їхні рідні, трудові колективи, об'єднання громадян, ініціатором може бути й сам орган (посадова особа), який виніс постанову. Строк, на який допускається відстрочення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, обмежено одним місяцем.

Інколи під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення можуть виникнути обставини, передбачені ст. 247 КУпАП, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення. Таких обставин може бути три: видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення, скасування акта, який установлює адміністративну відповідальність, і смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі. У таких випадках орган (посадова особа), який виніс постанову, припиняє її виконання. Рішення про припинення виконання надсилається органові, який виконує постанову.

З метою підвищення оперативності у виконанні постанов, а також забезпечення прав особи ст. 303 КУпАП закріплено строки, протягом яких постанова може бути звернута до виконання, іншими словами, передбачено строки давності виконання постанов. За загальним правилом, постанова про накладення адміністративного стягнення не підлягає виконанню, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців із дня винесення. Варто зазна-

чити, що постанова вважається звернутою до виконання, коли орган (посадова особа), який її виніс, вручає або надсилає копію постанови відповідній особі або надсилає органу, уповноваженому безпосередньо її виконувати.

Якщо під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у порушника або інших осіб виникають якісь питання, то їх вирішує орган чи посадова особа, який виніс постанову. Порядок вирішення таких питань КУпАП не врегульовано, хоча їх ініціаторами, як свідчить практика, можуть бути порушник, потерпілий або орган, що виконує постанову. У цих випадках звернення має бути розглянуто невідкладно і прийнято відповідне рішення.

Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснює орган (посадова особа), який виніс постанову. Здійснюється цей контроль, перш за все, шляхом перевірки ознайомлення порушника зі змістом постанови, своєчасністю вручення йому її копії, надісланням постанови органу (посадовій особі), уповноваженому безпосередньо її виконувати. У відповідних документах органу (посадової особи), який виніс постанову, робиться позначка про повне виконання постанови або про неможливість її виконання з об'єктивних причин.

У ст. 26–33 КУпАП урегульовано загальний порядок виконання постанов про накладення окремих адміністративних стягнень, а також постанов у частині відшкодування майнової шкоди.

Отже, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна визнати вирішальною стадією всього провадження. Адже якщо постанову винесено, але не виконано, то втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.

28.10. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки)

Заходи забезпечення провадження – це сукупність адміністративно-примусових дій уповноважених законом осіб, психічного або фізичного впливу з метою припинення правопорушень, установлення особи, забезпечення своєчасного розгляду справи та притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

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, установлення 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 для застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, установлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;

4) несамостійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;

5) процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Відповідно до ст. 259–266 КУпАП (глава 20), передбачено такі заходи забезпечення:

- доставлення порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд та огляд речей;
- вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія;
- тимчасове вилучення посвідчення водія;
- тимчасове затримання транспортних засобів;
- тимчасове вилучення тварини;
- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції;
- огляд військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Розглянемо їхній зміст і процесуальні особливості.

Доставлення порушника. З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення за неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, то порушника може бути доставлено в поліцію, у підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних силах України, до територіального центру комплектування та соціальної підтримки, 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 Збройних силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю або порушенні військовозобов'язаними чи резервістами, які перебувають у запасі Служби безпеки України, правил військового обліку, зако-

нодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію – до органів Служби безпеки України її співробітником. Доставляння порушника із числа кадрових співробітників розвідувального органу України при виконанні ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки у присутності офіційного представника цього органу.

При вчиненні порушень правил користування засобами транспорту, правил щодо охорони порядку і безпеки руху, правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил пожежної безпеки, санітарних норм на транспорті порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою в поліцію, якщо у нього немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього. Доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк.

Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більше як одну годину, якщо не встановлено інше.

У разі вчинення військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних сил України під час виконання ними службових обов'язків правопорушень і за обставин, зазначених у частині першій цієї статті, доставлення порушника уповноваженими на те посадовими особами здійснюється у підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних силах України.

У разі порушення іноземцем або особою без громадянства правил перебування в Україні й транзитного проїзду територією України, якщо особу порушника неможливо встановити на місці вчинення порушення, то вповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, його територіальних органів і підрозділів можуть доставляти таких осіб у приміщення центрального органу виконавчої влади, до поліції, пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, для встановлення особи порушника і з'ясування обставин правопорушення.

У випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів.

Адміністративне затримання. Про адміністративне затримання складається протокол, у якому зазначаються: дата й місце його складення; посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу затриманого; час і мотиви затримання. Протокол підписується посадовою

особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмови затриманого від підписання протоколу в ньому робиться запис про це.

Відповідно до Закону України "Про безоплатну правову допомогу" та п. 2, 10 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363, під час складання протоколу про адміністративне затримання особі, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснюється її право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги.

Відповідно до ч. 2 ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляється її родичам, а на її прохання – також власнику відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу.

Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначаються число, місяць, рік і час, кого повідомлено й у який спосіб.

За неможливості поінформувати родичів і в разі відмови затриманої особи надати інформацію для їх повідомлення про це робиться відповідний запис затриманою особою та посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне затримання, із зазначенням поважних причин.

Про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляють його батьків або осіб, які їх замінюють. У протоколі про адміністративне затримання зазначаються час, дата повідомлення, кого повідомлено й у який спосіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 263 КУпАП, адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше як три години.

Відповідно до ч. 3 ст. 263 КУпАП осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження – до трьох діб із повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин із моменту затримання.

Перед поміщенням до кімнати для затриманих чергової частини органу поліції у службовому приміщенні, куди доставлено особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 264 КУпАП уповноваженою на те посадовою особою однієї статі з особою, яку доставили, у присутності двох свідків (понятих) тієї самої статі проводиться особистий огляд і огляд речей доставленої особи.

Якщо затриманий потребує медичної допомоги, то посадова особа органу поліції викликає швидку медичну допомогу. У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються час надання медичної допомоги, номер бригади швидкої медичної допомоги, прізвище та ініціали лікаря, до якого закладу охорони здоров'я направлено затриманого.

При надходженні від затриманої особи під час проведення особистого огляду, огляду, речей скарг чи зауважень у протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис із зазначенням їхньої суті.

Коли затриману особу звільнено з місця її перебування, у протоколі про адміністративне затримання зазначається, зокрема, у графі "скарг, зауважень до дій посадових осіб органів поліції не маю/маю" про наявність або відсутність зауважень і скарг на дії посадових осіб із викладенням їхньої суті.

Особистий огляд та огляд речей. Огляд речей, ручної кладі та інших предметів здійснюється у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові за участю двох свідків (понятих) за відсутності власника (володільця).

Про проведення особистого огляду й огляду речей складається протокол, у якому зазначаються:

- дата, час, місце його складення;
- посадова особа органу поліції, яка його склала (повністю, без скорочень);
- прізвища, імена та по батькові, місця проживання двох понятих (повністю, без скорочень);
- прізвище, ім'я та по батькові (повністю, без скорочень), місце проживання особи, яку оглядають та у якої оглядають речі, цінності, документи, що є знаряддям або об'єктом правопорушення;
- індивідуальні ознаки речей, цінностей, документів;
- місця та обставини виявлення.

Протокол особистого огляду та огляду речей підписують особа, яку було піддано оглядові та у якої оглядали речі, поняті та посадова особа органу поліції, яка його склала.

Про особистий огляд і огляд речей особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення чи в протоколі про адміністративне затримання, де зазначаються:

- прізвища, імена та по батькові, місця проживання двох понятих;
- перелік речей, що оглядаються, і предметів одягу, що є на особі на час її затримання;
- відомості щодо наявності або відсутності у затриманої особи тілесних ушкоджень. Якщо виявлено тілесні ушкодження, то потрібно зазначити, на яких саме частинах тіла вони є та їхній характер (синці, подряпини, різані рани тощо).

Згідно зі ст. 265 КУпАП, речі й документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів поліції. У протоколі про адміністративне правопорушення або протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис про те, які саме речі, предмети, документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, вилучено в затриманого, зазначаються їхні індивідуальні ознаки, номери, місце й обставини їх виявлення.

Вилучені речі й документи зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, установленому Кабінетом Міністрів України

за погодженням із Державною судовою адміністрацією України, 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 орден, медаль, нагрудний знак до почесного звання СРСР, почесного звання Української РСР, Почесної Грамоти і Грамоти Президії Верховної Ради Української РСР, почесного звання України, відзнаки Президента України, нагородна зброя після розгляду справи підлягають поверненню їхньому законному володільцеві, а якщо він невідомий, то надсилаються до Адміністрації Президента України. Вилучені самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення, апарати для їх вироблення після розгляду справи підлягають знищенню поліцейськими.

За наявності підстав вважати, що водієм вчинено порушення, за яке, відповідно до КУпАП, може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами, поліцейський тимчасово вилучає посвідчення водія до набуття законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більше ніж на три місяці з моменту такого вилучення, і видає 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 водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, то особа має право звернутися за отриманням вилученого документа, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП – за продовженням строку тимчасового дозволу на право керування транспортними засобами на новий тримісячний строк. Після закінчення річного строку тимчасового вилучення посвідчення водія, у випадках, якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортним засобом або якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута в установлений законом строк, особа має право звернутися за отриманням вилученого документа. Такі звернення особи є обов'язковими для виконання незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. За подання такого звернення та повернення особі тимчасово вилученого посвідчення водія не може стягуватися плата. Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія визначається Кабінетом Міністрів України.

Тимчасове затримання транспортного засобу інспектором із паркування здійснюється шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора. У разі фіксації обставин тимчасового затримання транспортного засобу в режимі фотозйомки (відеозапису) таке затримання відбувається без присутності понятих.

Для доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик чи стоянку поліцейський викликає евакуатор через чергового відповідного територіального органу Національної поліції. Після прибуття евакуатора поліцейсь-

кий у присутності двох свідків і представника підприємства, установи або організації, яким належить евакуатор, складає акт огляду та тимчасового затримання транспортного засобу. Якщо водій, що вчинив правопорушення, присутній під час тимчасового затримання транспортного засобу і порушення неможливо усунути на місці в максимально короткий строк, то поліцейський оформляє протокол про адміністративне правопорушення. У протоколі робиться відповідний запис про тимчасове затримання транспортного засобу із зазначенням інформації про складення акта огляду й тимчасового затримання транспортного засобу, що долучається до протоколу, а у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення без складення протоколу.

Розблокування транспортного засобу здійснюється поліцейським після складення протоколу про адміністративне правопорушення або винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення. Транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше як на три дні з дати такого затримання. Строк затримання транспортного засобу обчислюється з моменту винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, складення протоколу про адміністративне правопорушення або акта огляду й тимчасового затримання транспортного засобу, а строк зберігання – з моменту доставлення транспортного засобу на спеціальний майданчик чи стоянку. Водій, власник (співвласник) тимчасово затриманого транспортного засобу, крім транспортного засобу боржника, що перебуває на спеціальному майданчику чи стоянці, має право доступу до нього в присутності особи, відповідальної за зберігання такого транспортного засобу. Повернення тимчасово затриманого транспортного засобу, який зберігається на спеціальному майданчику чи стоянці, здійснюється за письмовим зверненням його водія, власника (співвласника) за умови оплати ним витрат, пов'язаних із транспортуванням і зберіганням такого транспортного засобу, та пред'явлення відповідної постанови у справі про адміністративне правопорушення або протоколу про адміністративне правопорушення у разі їх складення[52].

Тимчасове вилучення тварин. Якщо перебування тварини у власника становить загрозу для її життя або здоров'я, то вповноважена службова особа зобов'язана тимчасово вилучити таку тварину й забезпечити її утримання в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України. Про тимчасове вилучення тварини складається протокол або робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення.

Відсторонення осіб від керування транспортними засобами. Особи, які керують транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами і щодо яких є підстави вважати, що

---

[52] Про затвердження Порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. № 1102. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2008-п

вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, підлягають відстороненню від керування цими транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами й оглядові на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Огляд особи, яка керувала транспортним засобом, морським, річковим, малим, спортивним судном або водним мотоциклом, на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, проводиться поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів. Під час проведення огляду осіб поліцейський застосовує технічні засоби відеозапису, а за неможливості застосування таких засобів огляд проводиться у присутності двох свідків. Матеріали відеозапису обов'язково долучаються до протоколу про адміністративне правопорушення.

У разі незгоди особи, яка керувала транспортним засобом, морським, річковим, малим, спортивним судном або водним мотоциклом, на проведення огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, поліцейським із використанням спеціальних технічних засобів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в закладах охорони здоров'я. Перелік закладів охорони здоров'я, яким надається право проведення огляду особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій. Проведення огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, в інших закладах забороняється.

Огляд осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, здійснюється в закладах охорони здоров'я не пізніше двох годин із моменту встановлення підстав для його здійснення. Огляд у закладі охорони здоров'я та складення висновку за результатами огляду проводиться у присутності поліцейського. Кожний випадок огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, у закладі охорони здоров'я реєструється в порядку, визначеному спеціально вповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Огляд особи на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції, проведений із порушенням вимог цієї статті, вважається недійсним.

У разі відсторонення особи від керування транспортним засобом, морським, річковим, малим. спортивним судном або водним мотоциклом можливість керування цим транспортним засобом, морським, річковим, малим, спортивним судном або водним мотоциклом надається уповноваженій нею особі, яка має посвідчення водія (судноводія) відповідної категорії та може бути допущена до керування транспортним засобом, морським, річковим, малим, спортивним судном або водним мотоциклом.

Огляд військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції. Військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також військовослужбовці Збройних сил України, щодо яких є підстави вважати, що вони перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, підлягають огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції.

Огляд військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, щодо яких є підстави вважати, що вони у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, виконують обов'язки військової служби або перебувають на території військових частин, проводиться посадовою особою, уповноваженою на те, начальником органу управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України або командиром (начальником) військової частини (установи, організації, підприємства, закладу, підрозділу), іншого утвореного відповідно до законів України військового формування, а також правоохоронного органу спеціального призначення, з використанням спеціальних технічних засобів і тестів.

Огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України, щодо яких є підстави вважати, що вони у стані сп'яніння перебувають на вулицях, у закритих спортивних спорудах, скверах, парках, у всіх видах громадського транспорту (включаючи транспорт міжнародного сполучення) та в заборонених законом інших місцях, проводиться посадовою особою, уповноваженою на те, начальником органу управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України, з використанням спеціальних технічних засобів і тестів.

У разі незгоди військовозобов'язаного або резервіста під час проходження зборів, а також військовослужбовця Збройних сил України на проведення

огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, уповноваженими особами з використанням спеціальних технічних засобів і тестів або в разі незгоди з його результатами огляд проводиться в закладах охорони здоров'я. Перелік закладів охорони здоров'я, яким надається право проведення огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій. Проведення огляду осіб на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, в інших закладах забороняється.

Складення висновків у закладі охорони здоров'я за результатами огляду військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, проводиться у присутності посадової особи, уповноваженої на те, начальником органу управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України або командиром (начальником) військової частини (установи, організації, підприємства, закладу, підрозділу), іншого утвореного відповідно до законів України військового формування, а також правоохоронного органу спеціального призначення.

При проведенні огляду військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, з використанням спеціальних технічних засобів і тестів уповноважена посадова особа застосовує спеціальні технічні засоби відеозапису, а в разі їх відсутності або неможливості застосування таких засобів огляд проводиться у присутності двох свідків. У випадку застосування спеціальних технічних засобів відеозапису матеріали відеозапису обов'язково долучаються до протоколу про адміністративне правопорушення.

Порядок направлення військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України для огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Огляд військовослужбовців Збройних сил України, які виконують обов'язки військової служби у складі національного контингенту (національного персоналу), може проводитися в медичних закладах, що входять до складу міжнародних операцій із підтримання миру й безпеки, у яких бере участь національний контингент (національний персонал).

Огляд військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції, проведений із порушенням вимог ст. 266-1 КУпАП, вважається недійсним.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття та завдання провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок).
2. Звичайне та спрощене провадження.
3. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки).
4. Обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок).
5. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення.
6. Протокол у справі про адміністративне правопорушення.
7. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.
8. Підготовка справи про адміністративне правопорушення до розгляду.
9. Розгляд справи про адміністративне правопорушення (проступок).
10. Постанова у справі про адміністративне правопорушення (проступок).
11. Докази у справах про адміністративні правопорушення (проступки).
12. Особи, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки).
13. Порядок і строки оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення (проступок).
14. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.
15. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки).

Рекомендована література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Oksana Kuzmenko, Viktoriia Chorna. Theoretical and practical approaches to the division of administrative responsibility into perspective and negative. *Наукові записки. Серія "Право".* 2022. № 12. С. 248–253.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

5. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. С. 10.

6. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

7. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 454 с.

8. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес.* № 3(9). 2014. С.156–168.

Розділ VIII
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Глава 29
ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

29.1. Поняття та види засобів захисту особи у сфері публічного адміністрування

Предмет адміністративного права охоплює суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування, спрямованого на гарантування та ефективний захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб. Отже, особливу увагу в межах цього аспекту варто приділити захисту прав і законних інтересів приватних осіб, протидії зловживанням владою, перевищенню повноважень та іншим проявам свавілля і порушень із боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють управлінські функції в публічній сфері.

Задля забезпечення прав і законних інтересів особи у сфері публічного адміністрування ключове значення мають адміністративно-правові засоби захисту.

Адміністративні засоби захисту особи у сфері публічного адміністрування – це інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування, які реалізуються шляхом звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації[1].

Наукою адміністративного права обґрунтовується існування різних способів захисту прав особи у сфері публічного адміністрування, які умовно можна поділити на судові й позасудові. До судових способів належить адміністративна юстиція, яка передбачає звернення до суду для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, до позасудових способів захисту – адміністративний контроль, звернення громадян, адміністративне оскарження, а також юридична відповідальність, що передбачає застосування санкцій до осіб, які порушують законодавство у сфері публічного адміністрування.

---

[1] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Вид-во Людмила", 2023. 772 с. С. 722.

Задля захисту особи у сфері публічного адміністрування застосовують такі види адміністративних інструментів: адміністративну медіацію, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, а також засоби самозахисту, зокрема легальні форми протесту.

Зазначені інструменти захисту прав особи у сфері публічного адміністрування об'єднані спільною метою – відновленням порушеного права, запобіганням порушень прав особи в майбутньому – і здійснюються без звернення до суду, через механізми, які передбачають позасудовий порядок вирішення спірних ситуацій відповідно до визначеної законом адміністративної процедури. Такий підхід дає змогу оперативно реагувати на порушення прав громадян, забезпечуючи швидкий захист інтересів осіб від неправомірних дій або бездіяльності органів публічної влади, а також сприяє мінімізації негативних наслідків від таких порушень. Крім того, позасудовий порядок забезпечує доступність і простоту процесу для осіб, які потребують захисту своїх прав, а також дає змогу здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

У зв'язку з різною юридичною природою можемо виділити такі відмінності: адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення, що здійснюється добровільно; адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб; притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності; засоби самозахисту – це легітимні дії або методи, які дають змогу фізичній особі забезпечити захист своїх прав, свобод і законних інтересів безпосередньо (тобто особисто).

Отже, **засобами захисту особи у сфері публічного адміністрування** є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, і засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу та процедуру реалізації, але можуть взаємодіяти й доповнювати одне одного з метою забезпечення більш ефективного та швидкого відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватної особи.

29.2. Поняття та сутність позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією

Нині в усьому світі все більшої актуальності набуває поняття "альтернативне вирішення спору" (Alternative Dispute Resolution). Підходи зарубіжних вчених і практиків визначають альтернативне вирішення спорів як комплексне поняття, що включає варіативні форми процедур, які дають змогу сторо-

нам конфлікту досягти вирішення спору поза межами судового процесу. Відмінною рисою альтернативного вирішення спорів є використання нейтральних посередників або спеціалістів для сприяння розв'язанню суперечок, що дає змогу зменшити витрати часових і матеріальних ресурсів, сприяє процесуальній економії та допомагає уникнути формальних судових процедур, дає можливість досягнути взаємоприйнятних результатів для всіх учасників спору. До видів альтернативного вирішення спору включають: 1) раннє нейтральне оцінювання – незалежний експерт чи фахівець дає оцінку сильним і слабким аспектам справи, що дає змогу сторонам отримати об'єктивне бачення своєї позиції перед тим, як прийняти рішення щодо подальших кроків; 2) примирення – залучення нейтральної особи, що допомагає сторонам знайти спільне рішення, враховуючи інтереси кожної зі сторін; 3) медіацію – процес, за якого нейтральний посередник допомагає сторонам досягти угоди, але не приймає рішення за сторін, залишаючи контроль за результатом у самих учасників; 4) переговори без участі третіх осіб – прямий процес обговорення між сторонами спору з метою досягнення взаємоприйнятного рішення без залучення третіх осіб; 5) урегулювання спору за участі судді – проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті[2].

Необхідно підкреслити, що особи, чиї права, свободи й законні інтереси порушені у відносинах з публічною адміністрацією, зберігають право на судовий захист, навіть після використання альтернативних засобів вирішення спорів.

Натомість варто підкреслити, що у ч. 4 ст. 124 Конституції України встановлено, що лише законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Указана позиція узгоджується з приписами ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Звертаючись до правових позицій Конституційного Суду України, слід виділити рішення за конституційним зверненням ТОВ "Торговий Дім "Кампус Коттон клаб"" щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002, де зазначено, що обов'язкове досудове врегулювання спорів, яке виключає можливість прийняття позовної заяви до розгляду та здійснення за нею правосуддя, порушує право на судовий захист[3]. Таке рішення слугує важливою правовою основою для ухвалення судових рішень і формування судової практики.

Приклад. У Постанові Верховного Суду від 11.04.2023 № 580/4033/22 Касаційний адміністративний суд, посилаючись на вказане рішення Конституційного Суду, підкреслив, що "можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що

---

[2] Blake S., Browne J. and Sime S. The Jackson ADR Handbook, Second Edition, 2016, accessed 27 January 2024.

[3] Справа про досудове врегулювання спорів : Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 28 (26.07.2002). Ст. 1333.

не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом. Виходячи з необхідності підвищення рівня правового захисту, держава може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту"[4].

Через позасудовий порядок вирішення спорів реалізується право особи на обрання альтернативного засобу захисту прав, свобод і законних інтересів у відносинах із публічною адміністрацією, тобто застосування або незастосування інституту позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією є виключним правом особи, чиї права, свободи та інтереси було порушено у відносинах із публічною адміністрацією.

Отже, у науці традиційно виділяють дві форми позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією: 1) юрисдикційна: 2) неюрисдикційна.

Юрисдикційна форма передбачає звернення за захистом прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією до компетентних органів, які наділені владними повноваженнями.

У рекомендації № R(86) Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи від 16 вересня 1986 р. стосовно заходів із недопущення і скорочення надмірного робочого навантаження на суди пропонується сприяти примиренню сторін як поза судовою системою, так і до або під час судового розгляду (передбачати, разом із відповідними стимулами, процедури примирення до судового провадження або інші способи врегулювання спорів поза межами судового провадження), а також визначити органи поза судовою системою, до яких сторони зможуть звертатися для розв'язання позовних спорів на невеликі суми й у питаннях деяких конкретних галузей права.

Юрисдикційна форма включає два види захисту: 1) загальний порядок захисту, який здійснюється судом; 2) спеціальний порядок захисту, який здійснюється органом державної влади.

Юрисдикційний позасудовий порядок захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією доцільно класифікувати за критерієм обов'язковості застосування досудового вирішення адміністративних спорів на: 1) добровільне – за бажанням сторін адміністративного спору; 2) обов'язкове, незастосування якого породжує юридичні наслідки, а саме перешкоди при зверненні до адміністративного суду.

Наведена класифікація має процесуальне значення. Якщо законом передбачено обов'язковий позасудовий порядок захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією, то звернутися до суду можна виключно після його реалізації, інакше провадження у справі буде припинено, оскільки такі спори не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Утім, у суді може бути оскаржене саме рішення,

[4] Справа про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії : Постанова від 11.04.2023 № 580/4033/22 / Верховний Суд. Касаційний адміністративний суд. URL : https://reyestr.court.gov.ua/Review/110156663.

прийняте в позасудовому порядку, проте слід урахувати, що предметом можливого подальшого судового розгляду є не той самий спір, що розглядався в адміністративному (позасудовому) порядку, а спір щодо рішення, прийнятого за результатами розгляду первісного спору в адміністративному порядку. Якщо позасудовий порядок захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією передбачається законом як факультативний, то особа може відразу звернутися до адміністративного суду. Такі законодавчі можливості є ключовим інструментом, оскільки для доволі невеликої кількості адміністративних відносин передбачені норми про досудове врегулювання. Саме добровільні можливості використання досудового розгляду і вирішення спору лише суттєво впливають на процес захисту прав особи, але не перешкоджають йому. Наприклад, згідно зі ст. 122 КАС України, особа, яка застосувала досудовий порядок вирішення адміністративного спору, має вже не шестимісячний строк звернення до суду, а тримісячний, який вираховується з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень[5].

Неюрисдикційну форму захисту становить самозахист прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією як захід, спрямований на припинення порушення, відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди тощо. Важливим є те, що самозахист має здійснюватись способами, які не заборонені законом, не суперечать моральним засадам суспільства і мають відповідати змісту порушеного права, характеру дій, якими воно порушено, а також наслідкам, заподіяним цим порушенням, з метою захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією.

Метою позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією є належне вирішення спірної ситуації, нівелювання негативних наслідків спору між сторонами в найбільш оперативний і прийнятний спосіб шляхом звернення до вищестоящого уповноваженого органу влади.

Варто підкреслити, що врегулювання спорів без звернення до судових органів історично виникло раніше за судовий спосіб захисту. Нині в Україні вдосконалюються позасудові процедури захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією відповідно до Закону України "Про адміністративну процедуру"[6], який визначив загальні підходи до розгляду адміністративних справ та адміністративного оскарження.

Доцільно звернути увагу на те, що позасудові способи захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією можуть реалізовуватись як у вже відкритому судовому процесі, так і поза

---

[5] Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[6] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text.

ним. У першому варіанті суд може прийняти до розгляду справу, але ще до прийняття рішення судом сторони можуть самостійно знайти вихід із конфліктної ситуації, наприклад шляхом укладення мирової угоди або угоди за результатами медіації. У цьому випадку під час підготовчого засідання суд з'ясовує, чи мають сторони намір здійснити позасудове врегулювання спору шляхом медіації. Якщо обидві сторони погоджуються на проведення медіації, то це стає підставою для оголошення перерви в підготовчому засіданні. Крім того, за наявності відповідного клопотання виключно від обох сторін суд зобов'язаний зупинити провадження у справі на час проведення процедури медіації, що дає змогу сторонам максимально використати можливості мирного врегулювання конфлікту[7]. В іншому випадку спір вирішується винятково без звернення до суду як офіційного органу, який уповноважений здійснювати правосуддя.

Перевагами позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією є: 1) *оперативність* – вирішення спору відбувається значно швидше, ніж у судовому порядку, оскільки позасудові механізми, зазвичай, не передбачають тривалих процесуальних процедур; 2) *мінімізація витрат* – позасудовий захист, зокрема медіація або адміністративне оскарження, зазвичай потребує менше фінансових ресурсів порівняно із судовими процесами, оскільки відсутні судові збори та витрати на юридичний супровід; 3) *гнучкість процедури* – сторони мають можливість самостійно визначати умови врегулювання спору, порядок його розгляду, строки вирішення та механізм виконання досягнутих домовленостей; 4) *конфіденційність* – розгляд справи у позасудовому порядку дає змогу уникнути розголошення інформації, що є особливо важливим для ділової репутації або захисту приватного життя сторін; 5) *зниження процесуальних ризиків* – позасудовий механізм зменшує ризик винесення несприятливого рішення, оскільки сторони самі беруть участь у врегулюванні конфлікту й узгоджують взаємовигідні умови; 6) *розвантаження судової системи* – за рахунок зменшення кількості справ, що підлягають судовому розгляду, підвищується ефективність правосуддя.

Недоліками позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією є: 1) не всі рішення, що приймаються в позасудовому порядку, є обов'язковими для виконання сторонами; 2) можливість затягування прийняття рішення у справі.

Отже, **позасудовий спосіб захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією** – це дії приватних осіб із відстоювання прав і захисту охоронюваних законом свобод та інтересів, що здійснюється ними самостійно відповідно до адміністративної процедури, без звернення до суду.

---

[7] Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text.

29.3. Поняття та предмет адміністративного оскарження

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складниками: 1) суб'єктний аспект, тобто наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями; 2) об'єктний аспект, який передбачає, що предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації.

Традиційно адміністративне оскарження визначають як:

1) одну з форм правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах, що полягає у зверненні приватної особи до вищого за ієрархією адміністративного органу або посадової особи з вимогою перевірити законність рішення, дії чи бездіяльності підпорядкованого адміністративного органу, відповідно до визначеної законом процедури;

2) свідому, вольову поведінку особи, спрямовану на відновлення порушених або захист потенційно порушуваних публічних прав, свобод чи законних інтересів, шляхом ініціювання перегляду адміністративного акта в ієрархічно вищому адміністративному органі.

Отже, **оскарження в адміністративному порядку** – це передбачена чинним законодавством процедура захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю адміністративним органом або прийнятим адміністративним актом, що реалізується шляхом письмової або усної скарги й передбачає обов'язкову реакцію уповноважених посадових осіб адміністративного органу, які зобов'язані розглянути справу й ухвалити рішення по суті відповідно до встановленої законом процедури.

Чинне законодавство України закріплює 13 принципів адміністративної процедури, які визначають фундаментальні засади функціонування, адміністративного оскарження та захисту прав особи в публічно-правових відносинах. Ці принципи поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні принципи мають універсальний характер і становлять основу для регулювання всіх сфер суспільного життя в межах діяльності держави, забезпечуючи єдність і послідовність правового порядку, у тому числі в межах адміністративного оскарження. Зокрема, до них належать принципи верховенства права, рівності перед законом, обґрунтованості, відкритості, ефективності.

Натомість *спеціальні принципи* відображають особливу природу адміністративного оскарження, формуючи засади здійснення діяльності адміністративними органами, як-от: безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, обґрунтованість, пропорційність, добросовісність і розсудливість, своєчасність і розумність строків, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та ефективних засобів правового захисту.

У процесі публічного адміністрування суб'єкти публічної адміністрації можуть порушувати права та законні інтереси приватних осіб, що може стати підставою для оскарження.

Підставою адміністративного оскарження особою є: 1) порушення прав, свобод чи законних інтересів особи прийнятим адміністративним актом чи його виконанням; 2) потенційне порушення прав, свобод чи законних інтересів особи прийнятим адміністративним актом чи його виконанням; 3) негативний вплив на права, свободи чи законні інтереси особи через окремі процедурні рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу.

Предмет адміністративного оскарження розуміють як одну із трьох категорій: 1) адміністративний акт, прийнятий адміністративним органом; 2) окремі дії адміністративного органу в межах адміністративного провадження; 3) окремі рішення адміністративного органу в межах адміністративного провадження; 4) бездіяльність адміністративного органу[8].

Отже, **предмет адміністративного оскарження** – це адміністративний акт, рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу чи його посадових осіб, що вчинені в межах здійснення управлінських функцій і регулювання публічних відносин і які, на думку суб'єкта звернення, спричинили або можуть спричинити порушення його прав, свобод або законних інтересів у сфері публічного адміністрування.

29.4. Форми звернення громадян, їхня характеристика та строки розгляду

Конституція України, відповідно до ст. 40, гарантує, що кожна особа має право звертатися з індивідуальними чи колективними письмовими зверненнями, а також особисто до органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. У свою чергу, указані суб'єкти зобов'язані розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у строк, визначений законом.

Правове регулювання порядку подання та розгляду звернень громадян здійснюється на підставі Закону України "Про звернення громадян", який визначає механізм реалізації гарантованого Конституцією права громадян подавати пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів влади та громадських об'єднань, викривати недоліки в їхній роботі, оскаржувати неправомірні дії чи бездіяльність посадових осіб[9]. Цей закон також сприяє участі громадян в управлінні державними та громадськими справами, створює умови для впливу на якість роботи органів публічної влади, а також забезпечує можливість захисту й поновлення порушених прав і законних інтересів особи.

Положеннями ст. 1 вищезазначеного закону передбачено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого само-

[8] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

[9] Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

врядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їхніх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення.

Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки, а також особи рядового й начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України мають право подавати звернення, які не стосуються їхньої службової діяльності.

Особи, які не є громадянами України, але законно перебувають на її території, мають аналогічне право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Звернення громадян – це ініційоване фізичною особою або групою осіб офіційне звернення до адміністративного органу в порядку, установленому законодавством, з метою прийняття адміністративного акта чи вчинення дій, необхідних для реалізації її (їхніх) прав, свобод або законних інтересів, а також для виконання передбачених законом обов'язків.

Згідно із Законом України "Про звернення громадян", під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі 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 висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) – 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. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – це 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.

Отже, забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення законних прав та інтересів громадян є одним із пріоритетних завдань органів публічної влади та обов'язком їхніх посадових і службових осіб.

До основних ознак звернення громадян належать:

1) легально визначені види звернень – законодавство встановлює вичерпний перелік видів звернень, до яких належать пропозиції, заяви та скарги;

2) форма подання – звернення може бути письмовим або усним. Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії" та записується (реєструється) посадовою особою. У свою чергу, письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі "Інтернет", засобів електронного зв'язку (електронне звернення);

3) обов'язкові реквізити – звернення має містити певні дані, які дають змогу його ідентифікувати, зокрема необхідні відомості про заявника та суть звернення;

4) індивідуальний або колективний характер – звернення може бути подане як однією особою, так і групою осіб;

5) цільове спрямування – кожен вид звернення виконує конкретну функцію у взаємовідносинах громадянина з державою, відображаючи його потреби, інтереси чи скарги;

6) конкретний адресат – звернення спрямовується до органів публічної влади або посадових осіб, які мають відповідні повноваження для його розгляду.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть 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 за десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 7 Закону України "Про звернення громадян".

Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, установленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

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

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

Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їхніх повноважень, то воно в термін не більше п'яти днів

пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. Якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, то воно в той самий термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, то керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого законом терміну.

Звернення громадян, які мають установлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Не розглядаються повторні звернення одним і тим самим органом від одного й того самого громадянина з одного й того самого питання, якщо перше вирішено по суті.

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 ст. 23 Закону України "Про звернення громадян"[10].

Специфічною є процедура подання електронної петиції, яка складається з таких стадій: 1) створення електронної петиції; 2) оприлюднення електронної петиції на офіційному вебсайті суб'єкта, до якого подано електронну петицію; 3) розгляд електронної петиції; 4) надання відповіді на електронну петицію.

Відповідно до законодавства, електронна петиція, адресована Президенту України, Верховній Раді України або Кабінету Міністрів України, підлягає обов'язковому розгляду за зібраних на її підтримку не менше ніж 25000 підписів громадян протягом трьох місяців із дня її оприлюднення. Після набуття необхідної кількості підписів розгляд такої петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше ніж через десять робочих днів із моменту оприлюднення інформації про початок її розгляду. Водночас для електронних петицій, що подаються до органів місцевого самоврядування, вимоги щодо мінімальної кількості підписів і строку їх збирання визначаються статутом відповідної територіальної громади.

---

[10] Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text

29.5. Суб'єкти адміністративного оскарження

Інститут адміністративного оскарження є однією з правових форм захисту прав і законних інтересів осіб у відносинах з органами публічної адміністрації. Його основне призначення – забезпечення ефективної реалізації права громадян на звернення, гарантованого Основним Законом України, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів публічної влади[11].

Суб'єкт адміністративного оскарження – це особа, яка ініціює процедуру перегляду адміністративного акта, рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу шляхом подання скарги до адміністративного органу вищого рівня, що наділений контролюючими або наглядовими повноваженнями щодо первинного адміністративного органу, дії якого оскаржуються.

Законодавчо визначено основних учасників адміністративного оскарження як:

1) скаржника, тобто особу, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою та є ініціатором адміністративного оскарження;

2) заінтересовану особу, тобто іншу особу, яка не є безпосереднім ініціатором адміністративного оскарження, проте є підстави вважати, що адміністративний акт негативно впливає або може вплинути на її права, свободи чи законний інтерес.

У свою чергу, на теоретичному рівні **суб'єктів адміністративного оскарження варто класифікувати:**

1) за видами приватних осіб:

• фізичні особи – громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які подають адміністративну скаргу задля захисту своїх порушених прав і законних інтересів або виступають як особи, на право, свободу чи законний інтерес яких негативно впливає або може вплинути адміністративний акт;

• фізичні особи-підприємці (ФОП) – особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи й подають скарги в разі порушення їхніх прав або законних інтересів за наслідком здійснення такої діяльності або виступають як особи, на право, свободу чи законний інтерес яких негативно впливає або може вплинути адміністративний акт;

• юридичні особи – підприємства, установи, організації та інші суб'єкти господарювання, що мають статус юридичної особи та звертаються зі скаргою у разі порушення їхніх прав або інтересів під час здійснення такої діяльності з боку суб'єктів публічної адміністрації або виступають як особи, на право, свободу чи законний інтерес яких негативно впливає або може вплинути адміністративний акт;

2) за характером прав та інтересів, які захищаються:

• суб'єкти, що захищають власні права, – особи, які подають скаргу щодо безпосереднього порушення їхніх прав (напр. громадянин України, якому

[11] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р.№ 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

незаконно відмовили в наданні адміністративної послуги) або виступають як особи, на право, свободу чи законний інтерес яких негативно впливає або може вплинути адміністративний акт;

• суб'єкти, що представляють інтереси інших осіб, – представники фізичних або юридичних осіб, що діють на підставі довіреності (напр. адвокати, законні представники);

• суб'єкти, що захищають суспільні або колективні інтереси, – громадські організації, професійні об'єднання або ініціативні групи, які подають скарги з метою відстоювання прав певної групи осіб;

3) за формою звернення:

• індивідуальні заявники – особи, якими було подано скаргу з метою захисту власних інтересів;

• колективні заявники – група осіб, що подала скаргу задля поновлення прав і законних інтересів певної групи осіб, які об'єднані спільними інтересами.

У свою чергу, під суб'єктом розгляду адміністративної скарги варто розуміти адміністративний орган (посадову особу адміністративного органу), який наділений компетенцією відповідно до закону розглядати адміністративну скаргу, перевіряти обґрунтованість оскаржуваного адміністративного акта або рішень, дій чи бездіяльності й ухвалювати відповідне рішення щодо адміністративної скарги з метою відновлення порушених прав особи та, за необхідності, притягнення посадових осіб до відповідальності.

Суб'єктів розгляду адміністративної скарги класифікують на три види:

1) вищий адміністративний орган, тобто орган, який є вищестоящим щодо іншого адміністративного органу, який первинно виносив адміністративні акти, рішення, вчиняв дії або бездіяльність якого оскаржуються;

2) аналогічний адміністративний орган, тобто той самий адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, вчинив процедурні дії та (або) прийняв процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржується, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг і відсутній вищий адміністративний орган;

3) дорадчий орган, тобто комісія із розгляду скарг, що створена адміністративним органом для розгляду адміністративних скарг, рішення якої мають дорадчий характер.

29.6. Підстави та порядок подання скарги

Підставами для подання скарги є наявність обставин, за яких особа вважає, що її права, свободи чи законні інтереси порушено або існує реальна загроза такого порушення внаслідок дій адміністративного органу. Зокрема, адміністративне оскарження може бути ініційоване особою, якщо:

1) прийнятим адміністративним актом або його виконанням порушено чи може бути порушено права, свободи або законні інтереси особи;

2) процедурне рішення, конкретна дія або бездіяльність адміністративного органу чинить негативний вплив на зазначені права чи інтереси.

Отже, ключовим елементом для виникнення права на адміністративне оскарження є реалізація волевиявлення особи, заснованого на суб'єктивному переконанні в наявності негативного впливу рішень адміністративного органу на її правовий статус.

Підставою для подання скарги особою є необхідність поновлення прав, свобод і захист законних інтересів особи, які порушені адміністративним актом, рішеннями, діями (бездіяльністю) адміністративних органів.

Особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушено внаслідок дій чи рішень адміністративного органу, має можливість обрати між двома альтернативними шляхами захисту – адміністративним або судовим оскарженням. Утім, звернення зі скаргою до адміністративного органу в разі незадоволення скарги не позбавляє особу права на подальше звернення до суду. Водночас адміністративне оскарження має низку переваг, зокрема оперативність і меншу формалізованість, що сприяє вирішенню спору порівняно із судовим процесом.

Процедура адміністративного оскарження розпочинається з подання особою скарги, яка є підставою для відкриття адміністративного провадження. Скарга подається, зазвичай, у письмовій формі (паперовій або електронній) і має відповідати встановленим законом вимогам. Зокрема, у ній має бути зазначено: найменування адміністративного органу, до якого звертається скаржник; достатні відомості для ідентифікації особи та її контактні дані; виклад вимог скаржника з відповідним обґрунтуванням, а також дата складення документа. У разі подання скарги представником особи обов'язково зазначаються аналогічні дані про нього. Скарга підписується особисто або з використанням електронного підпису (у випадках подання скарги в електронній формі). Закон також передбачає можливість подання скарги в усній формі в окремих випадках – така скарга фіксується посадовою особою шляхом її переведення в письмову форму. Така скарга подається у встановлені законом строки. За загальним правилом скарга на адміністративний акт, процедурну дію або процедурне рішення подається протягом 30 календарних днів із дня, коли акт був доведений до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження (як адресатом або заявником, так і заінтересованою особою). У свою чергу особа, яка не була учасником провадження, але на її права чи інтереси негативно вплинув адміністративний акт, має право подати скаргу протягом 30 календарних днів із дня, коли вона дізналася або повинна була дізнатися про такий вплив.

Утім, скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку, у який мав бути прийнятий адміністративний акт.

Чинне законодавство також визначає підстави для поновлення пропущеного строку через поважні причини (хвороба, відрядження, інші обставини). У такому випадку скаржник має право звернутися з клопотанням про поновлення строку, яке подається протягом 10 робочих днів після усунення причин пропуску, але не пізніше одного року з моменту прийняття адміністративного

акта. У свою чергу, рішення про поновлення строку оформлюється окремим документом або зазначається в рішенні за скаргою.

Якщо скарга подана з порушенням строку без поважних причин, то вона залишається без розгляду.

Важливо зазначити, що строк подання скарги не вважається пропущеним, якщо в адміністративному акті не було зазначено строк і порядок його оскарження.

Суб'єктом розгляду скарги у процедурі адміністративного оскарження є, зазвичай, адміністративний орган вищого рівня.

У випадках, коли скарга стосується виконання делегованих органом місцевого самоврядування повноважень, суб'єктом її розгляду є центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у відповідній сфері. Також суб'єкт розгляду скарги має право створити комісію з розгляду скарг, а до складу такої комісії можуть входити не лише посадові особи відповідного адміністративного органу, а й представники інститутів громадянського суспільства, однак їхня кількість не може перевищувати третину загального складу комісії. За наслідками розгляду скарги комісією приймається рішення, яке оформлюється у вигляді висновку, який має рекомендаційний характер, але є обов'язковим для розгляду керівником або іншою уповноваженою особою адміністративного органу, а остаточне рішення за скаргою приймається не пізніше п'ятого робочого дня з дня отримання висновку комісії. Якщо цей висновок не враховується, то адміністративний орган зобов'язаний обґрунтувати причини такого неврахування і додати пояснення до остаточного рішення.

За відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга може бути подана й до того самого органу, що видав адміністративний акт або вчинив оскаржувані дії чи бездіяльність, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг, але посадова особа, яка приймала оскаржуваний адміністративний акт або вчинила інші дії, не може брати участі в розгляді скарги, що гарантує об'єктивність процедури. Утім, якщо комісія не створена, то скарга може бути розглянута в судовому порядку.

Суб'єкт розгляду скарги наділений усіма правами адміністративного органу в межах провадження і має право переглядати справу в повному обсязі, включаючи збирання додаткових доказів.

Сама скарга подається до адміністративного органу, який ухвалив акт, вчинив дію чи допустив бездіяльність, що оскаржується. У свою чергу, зазначений орган зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня передати її разом із матеріалами справи суб'єкту, визначеному для розгляду скарги. До скарги можуть додаватися документи або їхні копії, які скаржник вважає необхідними для підтвердження своїх вимог. Після завершення провадження оригінали таких документів повертаються скаржнику, якщо інше не передбачено законом.

Адміністративне провадження починається з дня надходження належним чином оформленої скарги до компетентного суб'єкта. Також закон дає змогу об'єднувати кілька скарг, якщо вони стосуються одного питання або надхо-

дять від однієї особи. Подання скарги зупиняє дію адміністративного акта, що оскаржується, якщо інше не встановлено законом.

За результатами розгляду скарги суб'єкт розгляду має право: скасувати адміністративний акт повністю або частково; зобов'язати орган повторно розглянути справу або видати новий акт; залишити акт без змін; визнати дію або бездіяльність протиправною та зобов'язати орган ужити відповідних заходів (напр. припинити дію, усунути її наслідки, відшкодувати шкоду); визнати вже виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання спричинило незворотні правові наслідки[12].

29.7. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів

Медіація входить до методів позасудового неформального врегулювання адміністративних спорів, які отримали назву "альтернативне вирішення спорів" (*Alternative Dispute Resolution*). Медіація є альтернативним способом урегулювання (вирішення) адміністративних спорів і як техніка ведення переговорів між сторонами правового конфлікту популярна в усьому світі, оскільки має багато переваг порівняно з вирішенням спорів у судовому порядку.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про медіацію" медіацію визначено як позасудову добровільну, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів[13].

Медіація проводиться за взаємною згодою сторін з урахуванням принципів добровільності, конфіденційності, нейтральності, незалежності та неупередженості медіатора, самовизначення та рівності прав сторін медіації.

Чинне процесуальне законодавство України передбачає можливість застосування процедури примирення до, під час або замість звернення до суду. Зокрема, ч. 2 ст. 3 Закону України "Про медіацію" закріплює, що *медіація може бути проведена до звернення до суду, третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу або під час досудового розслідування, судового, третейського, арбітражного провадження, або під час виконання рішення суду, третейського суду чи міжнародного комерційного арбітражу.*

У свою чергу, зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України) закріпили можливість застосування медіації на всіх стадіях процесу й надали їй процесуальне визнання як одному із способів примирення сторін. Так, згідно із ч. 5 ст. 47 КАС України, сторони можуть досягти

---

[12] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

[13] Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text

примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового провадження, що є підставою для закриття справи.

Важливим аспектом правового регулювання медіації в адміністративному судочинстві є положення ч. 6 ст. 122 КАС України, згідно з яким проведення медіації не перериває та не зупиняє перебігу строків звернення до адміністративного суду. Отже, сторони, які вирішили скористатися процедурою позасудового врегулювання спору, мають самостійно контролювати строки звернення до суду, аби в разі негативного або безрезультатного завершення медіації не втратити право на судовий захист через пропущення процесуальних строків.

Кінцевим результатом проведення медіації до звернення до суду є укладення угоди між сторонами та її добровільне, фактичне виконання. Така угода є свідченням того, що процес медіації був успішним, а сторони конфлікту змогли самостійно дійти згоди без залучення суду.

У випадках, коли сторони приймають рішення про участь у медіації після відкриття провадження у справі, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає відповідний процесуальний механізм для врахування такої ініціативи. Згідно з п. 5 ч. 6 ст. 181 КАС України, суд має право оголосити перерву у підготовчому засіданні, якщо сторони дійшли згоди щодо спроби позасудового врегулювання спору шляхом медіації.

За результатами проведення медіації в межах адміністративного судового провадження сторони можуть досягти примирення, яке оформлюється відповідно до вимог ст. 190 КАС України. Умови примирення викладаються у заяві про примирення сторін, що може бути подана у формі одного спільного документа (медіаційної угоди), який підписано обома сторонами[14].

Перед ухваленням рішення про затвердження примирення суд зобов'язаний роз'яснити сторонам правові наслідки такого рішення, а також перевірити повноваження їхніх представників, аби виключити випадки порушення інтересів осіб, які вони представляють. У разі позитивної оцінки умов примирення суд затверджує їх відповідною ухвалою та одночасно закриває провадження у справі.

Утім, суд може відмовити в затвердженні умов примирення, якщо вони суперечать закону, порушують права третіх осіб, є невиконуваними або якщо представник діє всупереч інтересам особи, яку представляє.

Отже, **адміністративна медіація** – це форма альтернативного вирішення адміністративних спорів, що передбачає участь адміністративного медіатора, який сприяє врегулюванню публічного конфлікту шляхом досягнення згоди між сторонами з метою відновлення порушених прав та інтересів приватної особи з одночасним забезпеченням балансу з публічними інтересами суспільства.

---

[14] Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

Запитання для самоконтролю

1. Поняття адміністративних засобів захисту особи у сфері публічного адміністрування.
2. Юрисдикційна та неюрисдикційна форми позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб.
3. Поняття та види звернень громадян.
4. Підстави та предмет адміністративного оскарження.
5. Зміст інституту адміністративного оскарження.
6. Поняття та характеристика суб'єктів адміністративного оскарження.
7. Види суб'єктів розгляду адміністративної скарги.
8. Підстави та процедура подання адміністративної скарги.
9. Строки розгляду адміністративної скарги.
10. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Вид-во "Людмила", 2023. 772 с. С. 722.

2. Blake S., Browne J. and Sime S. The Jackson ADR Handbook, Second Edition, 2016, accessed 27 January 2024.

3. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

4. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

5. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text.

6. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text.

7. Справа про досудове врегулювання спорів : Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002. *Офіційний вісник України.* 2002. № 28 (26.07.2002). Ст. 1333.

Глава 30
ВІДШКОДУВАННЯ МАТЕРІАЛЬНОЇ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРИВАТНИМ ОСОБАМ

30.1. Підстави відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі

Конституційні засади відшкодування державою шкоди, заподіяної приватній особі, містяться в окремих нормах Конституції України. Зокрема, ст. 56 Конституції України закріплює, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (ч. 3 ст. 152 Конституції України).

Принцип відповідальності держави перед особою за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави, знайшов своє закріплення у ст. 3, 16, 22 Конституції України. Така відповідальність має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків і не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством.

Зокрема, ст. 55 Конституції України кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а ст. 152 Основного Закону зобов'язує державу відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, заподіяну фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними.

Отже, свідомий вольовий акт, як-то рішення, дії, бездіяльність, вчинені як у межах, визначених законом, так і з перевищенням наданих суб'єкту публічної адміністрації повноважень, унаслідок яких приватна особа зазнала обмежень чи втрат матеріального або морального характеру стосовно своїх приватних прав, свобод, інтересів, *є підставою для відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі публічною адміністрацією.*

У рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за заподіяну шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів, такі рішення, дії, бездіяльність означають будь-який захід або невжиття заходу / заходів, що з огляду на свій характер безпосередньо зачіпають права, свободи чи інтереси осіб. До актів, яких стосується згадана рекомендація, належать: а) нормативні акти, прийняті при здійсненні регуляторних повноважень; б) адміністративні акти, які не є регуляторними; в) фізичні акти. До актів, яких стосується наведена рекомендація, належать також акти, вчинені при здійсненні правосуддя, що не є актами здійснення судової функції[15].

Відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі публічною адміністрацією, здійснюється за рахунок:

1) коштів державного бюджету;

2) коштів місцевого бюджету.

Вид бюджету, з якого буде здійснюватися виплата, залежить від конкретного виду суб'єкта публічної адміністрації, який заподіяв шкоду приватній особі.

Можливість, розмір і повнота відшкодування шкоди, заподіяної публічною адміністрацією, залежатимуть від сукупності таких фактичних умов:

1) як матеріальна, так і моральна шкода, заподіяна публічною адміністрацією, мають підтверджуватися документально або бути встановлені іншими, передбаченими законодавством, засобами доказування. Саме документальне їх підтвердження (чи іншими засобами доказування) впливатиме на визначення розміру відшкодування;

2) існування суб'єктів, уповноважених давати юридичну оцінку шкоді (кваліфікувати шкоду), заподіяній публічною адміністрацією, з'ясовувати й оцінювати інші обставини справи та ухвалювати відповідне рішення;

3) після здійснення адміністративної процедури щодо з'ясування обставин заподіяння шкоди ухвалюється документ – адміністративний акт[16].

30.2. Процедура, за якою суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, заподіяну приватній особі

Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за заподіяну шкоду, прийнята 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів, закріплює, що здійснення права на подання позову до органу державної влади не може пов'язуватися з умовою попереднього звернення до відповідного представника цього органу; якщо закон передбачає, що перед порушенням судового

[15] Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375 нараді заступників міністрів. URL : https://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/994_126#Text

[16] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 368–369.

провадження має використовуватися адміністративна процедура примирення, то така умова не може перешкоджати доступу до судового розгляду; відшкодування має надаватися в повному обсязі, при цьому мається на увазі, що місце відшкодування, характер і форми відшкодування визначаються в національному праві[17].

Важливим складником для захисту прав, свобод, інтересів приватної особи є не тільки з'ясування факту заподіяння шкоди такій особі публічною адміністрацією, визначення розміру відшкодування тощо, а й сама процедура, за якою суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, заподіяну приватній особі. Існує певна різноманітність у застосуванні таких процедур, але для успішного захисту та або відновлення прав, свобод, інтересів приватної особи принципово важливо розуміти види й послідовність їх застосування.

Послідовність застосування процедур відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі публічною адміністрацією, залежить від фактичних обставин заподіяння шкоди та її відшкодування:

- визнання невизнання суб'єктом публічної адміністрації факту й обсягу заподіяної ним шкоди;
- визнання невизнання суб'єктом публічної адміністрації видів заподіяної шкоди, їхнього обсягу, розміру як суб'єктом публічної адміністрації, так і приватною особою, якій заподіяно шкоду;
- обраний спосіб відшкодування шкоди, заподіяної публічною адміністрацією.

Можливість вибору певного виду процедури відшкодування шкоди в заінтересованої особи – фізичної або юридичної особи, якій заподіяно шкоду публічною адміністрацією з'являється лише тоді, коли між нею і суб'єктом публічної адміністрації виникає спір щодо:

- існування шкоди, її обсягу, розміру й факту заподіяння такої шкоди конкретним суб'єктом публічної адміністрації;
- виду шкоди;
- виду бюджету, з якого будуть здійснюватися виплати;
- обраного способу відшкодування шкоди[18].

Можна виділити такі види процедур, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, заподіяну приватній особі:

1) адміністративна (позасудова) – застосовується, якщо публічна адміністрація не заперечує факт заподіяння шкоди;

2) судова – застосовується у випадку, коли публічна адміністрація заперечує факт заподіяння шкоди.

Чинним законодавством допускається довільне (на власний розсуд) використання особою, якій заподіяно шкоду публічною адміністрацією, виду процедури відшкодування шкоди. Це означає, що особа може порушити адмініс-

---

[17] Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375 нараді заступників міністрів. URL : https://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/994_126#Text

[18] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право. С. 370.

тративну (позасудову) процедуру відшкодування шкоди, а потім скористатися судовою процедурою її відшкодування або одразу використати судову процедуру відшкодування шкоди, заподіяної публічною адміністрацією, не порушуючи адміністративний (позасудовий) складник.

Адміністративна (позасудова) процедура відшкодування шкоди передбачає такі особливості:

- здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст та особливості відшкодування заподіяної шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;
- безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій заподіяно шкоду.

Адміністративна (позасудова) процедура відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктами публічної адміністрації, складається із двох основних стадій, які включають у себе певні етапи й адміністративні дії:

1) отримання і передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст та особливості відшкодування заподіяної шкоди;

2) безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій заподіяно шкоду.

Судова процедура відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктами публічної адміністрації, відбувається за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Утім, варто підкреслити, що ч. 5 ст. 21 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, або вимоги про витребування майна, вилученого на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше такі вимоги вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Доцільно зазначити, що здійснення судом адміністративного судочинства, попри численність процесуальних дій та їхню складність, відбувається у суворій послідовності та відповідній процесуальній формі. Зокрема, згідно із ч. 2 ст. 245 КАС України, у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними й 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;

6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у п. 1–4 цієї частини, і стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

30.3. Способи відшкодування шкоди приватним особам, заподіяної суб'єктом публічної адміністрації

Сучасне адміністративне право встановлює більше обмежень для держави (публічної адміністрації) і менше для людей, так само як і загалом для приватних осіб. У зв'язку із цим значення 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 або бездіяльність адміністративного органу (скаржник).

Відшкодування шкоди, заподіяної 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 шкоду. Крім того, заподіяна шкода може відшкодовуватися добровільно або примусово через виконавче провадження, що здійснюють державні або приватні виконавці. Проте ці положення ще реально не забезпечені ефективними нормами адміністративного права, адже рівень виконання судових та адміністративних рішень в Україні є низьким.

Для того щоб це виправити, потрібно розв'язати 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 або бездіяльності органів влади такими, що не відповідають чинному законодавству; розробити 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 адміністр-

ративному 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 України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII "Про виконавче провадження", а також розповсюдження на аналізовану нами сферу організаційно-правових ініціатив Мін'юсту щодо боржників зі сплати аліментів. 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, заподіяної суб'єктами публічної адміністрації, є виплата її за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) або через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Запитання для самоконтролю

1. Принцип відповідальності держави перед особою за свою діяльність.
2. Підстави відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі.
3. Джерела відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі публічною адміністрацією.
4. Послідовність застосування процедур відшкодування шкоди.
5. Адміністративна (позасудова) процедура відшкодування шкоди.
6. Судова процедура відшкодування шкоди.
7. Способи відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі публічною адміністрацією.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової ; вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375 нараді заступників міністрів. URL : https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_126#Text

3. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

Глава 31
МІЖНАРОДНИЙ ЗАХИСТ ПРИВАТНИХ ОСІБ

31.1. Поняття міжнародного захисту приватних осіб

Україна, як і інші держави світу, гарантує своїм громадянам захист їхніх прав і свобод від протиправних посягань. Цей національний захист включає в себе й дипломатичний захист громадян України, які тимчасово чи постійно перебувають за кордоном. Проте іноземцям чи особам без громадянства (негромадянам України) такий захист не надається, адже він є атрибутом громадянства – особливого зв'язку держави й особи.

Водночас, із давніх давен людству відомі випадки, коли одна держава надавала притулок підданим інших держав, а також цілим народам, вимушеним змінювати місця звичайного проживання за різних підстав.

Отже, за критерієм наявності чи відсутності відповідного спеціального правового зв'язку – громадянства /підданства – між державою і особою можна виділити два види захисту. Національний захист надається особі державою громадянства підданства. Натомість міжнародний захист надається міжнародною спільнотою в особі окремих держав особам, які не є їхніми громадянами підданими.

Законодавство України не містить окремого узагальнюючого терміну для громадян підданих інших держав та осіб без громадянства, що певним чином ускладнює формулювання нормативних положень та їх застосування. Разом із тим, у науці сформульована пропозиція визначати терміном *"негромадянин України"* всіх іноземців, тобто осіб, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави або держав, а також осіб без громадянства, тобто осіб, яких жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїми громадянами.

Міжнародне законодавство та право України також не визначають такі поняття, як "міжнародний захист" і "притулок". Часто термін "притулок" застосовується в контексті "права шукати притулку", яке ст. 4 Загальної декларації прав людини проголошує як природне та невід'ємне право особи. Поняття міжнародного захисту вперше сформульоване законодавством Європейського Союзу[19] як категорія, що охоплює захист, який надається біженцям та особам, які потребують додаткового захисту. Законодавство України відтворює зазначений підхід і додає до цього переліку форм міжнародного захисту тимчасовий захист.

---

[19] DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). 20.12.2011. *Official Journal of the European Union L 337/9.*

З нашого погляду, терміни "притулок" і "міжнародний захист" жодної суттєвої відмінності не мають і є синонімічними. Отже, **міжнародний захист (притулок)** – це визначені нормами права дії міжнародного співтовариства в особі держави захисту, спрямовані на захист за межами країни походження особи, яка не може або не хоче повернутися у країну походження через небажання або неможливість такої країни забезпечити реалізацію і захист основоположних прав і свобод цієї особи.

31.2. Загальна система інституту права міжнародного захисту

Історично правовий інститут права притулку, чи, як зараз прийнято його називати в державах Європейського Союзу, права міжнародного захисту, сформувався в сучасному правовому середовищі різних країн світу під впливом міжнародних норм і, у першу чергу, Конвенції ООН "Про статус біженців" 1951 р. та протоколу 1967 р.

Необхідність розширити визначення біженців за рахунок осіб, на яких поширюється захист Конвенції про статус біженців 1951 р., зумовила появу регіональних міждержавних угод. Ці угоди встановлюють регіональні стандарти міжнародного захисту. У свою чергу, універсальні та регіональні норми міжнародного законодавства, через певну абстрактність і відносну невизначеність, конкретизуються національним законодавством держав.

Отже, якщо говорити про правовий масив "право міжнародного захисту" в сенсі рівнів правового регулювання, то в ньому очевидно виділяються три рівні. Перший з них – універсальний (загальний або загальносвітовий) – становлять норми Конвенції ООН "Про статус біженців" 1951 р. і протоколу 1967 р. Ці документи є базовими та встановлюють мінімальні стандарти захисту зі сторони міжнародного співтовариства. Крім зазначених документів, універсальні норми, що стосуються міжнародного захисту, містяться в Женевських конвенціях про захист жертв війни 1949 р. і двох додаткових протоколах до них 1977 р.

Другий, нижчий рівень норм права міжнародного захисту становлять норми міждержавних угод, установлені на рівні регіонального співробітництва. На цьому рівні державами світу часто дублюються положення Конвенції та Протоколу. Проте основною рисою цих норм є те, що вони в деяких випадках уточнюють і розширюють універсальні стандарти, ураховуючи необхідність розв'язання специфічних проблем притулку в конкретному регіоні світу. Прикладами таких регіональних угод є Конвенція Організації Африканської Єдності щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці, прийнята 10 вересня 1969 р., Каракаська конвенція про територіальний притулок (1954) та інші угоди про надання притулку, Картахенська декларація про біженців (1984).

Своєрідний підхід до врегулювання проблем міжнародного захисту сформувався в Європейському Союзі. З одного боку, основною відмінністю цього підходу є серйозна уніфікація, конкретизація та деталізація універсальних

стандартів. З іншого – країни-члени ЄС намагаються обмежити кількість біженців, які прибувають на їхні території. При цьому, не маючи можливості прямо встановлювати стандарти, нижчі за мінімальні, визначені конвенцією 1951 р., ці держави запроваджують інші, нові інструменти, як, наприклад, перерозподіл відповідальності за визначення статусу, принцип третьої безпечної країни тощо. Проте запровадження такого виду міжнародного захисту, як тимчасовий захист, дало змогу надати притулок особам, які його шукали через війну в Україні.

Третій рівень законодавства щодо міжнародного захисту становить національне законодавство держав. Його аналіз дає змогу зробити висновки, що здебільшого воно відповідає загальним мінімальним стандартам, установленим міжнародними актами, але при цьому національне законодавство, що цілком природно, конкретизує загальні норми, установлює додаткові гарантії. *Ураховуючи, що предметом регулювання законодавства України є правовідносини, які складаються між шукачем притулку та державою в особі суб'єктів публічної адміністрації, становлять суспільний інтерес, в основу їх покладено саме необхідність надання державою захисту особі та створення дієвих інструментів реалізації прав і свобод особи, а метод переважно має всі ознаки адміністративно-правового, зазначений правовий інститут обґрунтовано входить до складу адміністративного права.*

Наступним критерієм класифікації норм права міжнародного захисту є особливості предмета та/або об'єкта правового регулювання.

Першу групу норм, яку виділяють за цим критерієм, становлять правові норми, які регулюють правовідносини щодо визначення. Вони визначають, зокрема, критерії включення, тобто характеристики особи, які є достатніми й необхідними для визнання особи такою, що потребує міжнародного захисту. Крім того, ці норми визначають критерії виключення, тобто характеристики, за наявності яких особа не може бути визнана отримувачем захисту, навіть якщо вона повністю відповідає критеріям включення. Міжнародне право до першої групи норм відносить також і норми, що визначають критерії припинення статусу біженців. Ними прийнято вважати юридичні факти, за настання яких раніше наданий міжнародний захист припиняється.

До другої групи можна віднести норми, які регулюють правовідносини між державою та особою щодо визначення обсягів і механізмів реалізації прав, свобод та обов'язків шукача й отримувача притулку на різних стадіях процедури надання статусу: до і під час подання заяви, під час її розгляду й після надання статусу, включаючи оскарження рішень.

До третьої групи за критерієм предмета правового регулювання відносять норми, які регулюють відносини щодо адміністративних процедур надання та припинення правового притулку, а також окремих процедур щодо реалізації шукачами й отримувачами притулку своїх прав і свобод, виконання обов'язків. Цими нормами встановлюються система органів кожної держави, які надають статус, принципи, вимоги до процедури, строки, стадії провадження, статус їхніх учасників тощо.

Необхідно зазначити, що на міжнародно-правовому рівні значну роль у встановленні стандартів міжнародного захисту відграють норми *м'якого права*. До них, у першу чергу, належать рекомендаційні норми Управління Верховного комісара у справах біженців ООН. Одним з основних таких документів є Довідник із процедур та критеріїв визначення статусу біженця відповідно до Конвенції 1951 р. і протоколу 1967 р. про статус біженців. Цей та інші документи УВКБ конкретизують норми визначення і врегульовують окремі аспекти правового статусу осіб, які потребують міжнародного захисту. Не будучи нормативно-правовими актами в повному сенсі, ці документи виконуються державами, оскільки підкріплюються авторитетом ООН і покладаються в основу рішень міжнародних судових інституцій.

Серед рішень судів як джерела регулювання стандартів захисту міжнародно-переміщених осіб окремо необхідно виділити рішення Європейського суду з прав людини. З одного боку, ЄСПЛ не уповноважений розглядати питання застосування Женевської конвенції, а Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод не передбачає надання права на притулок. Проте держави-члени Ради Європи зобов'язані забезпечити кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, зокрема мігранту, повагу до його прав, гарантованих Європейською конвенцією про захист прав людини. Саме тому прецедентне право суду накладає певні обмеження на право держав відмовляти будь-якій особі в перебуванні на їхній території[20]. Отже, ЄСПЛ захищає права осіб, які потребують притулку, у межах захисту інших прав особи. Передусім, це право на життя, яке гарантується ст. 2 Конвенції, а також закріплена ст. 3 заборона катування, нелюдського поводження та покарання, поводження, що принижує гідність. Крім того, справи, що виникають щодо права на притулок, розглядаються ЄСПЛ у контексті грубого порушення ст. 5 або ст. 6 Конвенції в країні притулку. Стаття 5 гарантує право на свободу й особисту недоторканність, а ст. 6 – право на справедливе судочинство.

31.3. Загальні засади міжнародного захисту в Україні

Загальні засади притулку в Україні встановлюються Конституцією України, ч. 2 ст. 26 якої проголошує можливість надання притулку іноземцям та особам без громадянства у порядку, установленому законом. Детальному регулюванню правовідносин щодо міжнародного захисту присвячено Закон України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" (надалі Закон).

---

[20] Рішення ЄСПЛ у справі "Абдулазіз, Кабалєс і Балкандалі проти Великобританії" (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom), 9214/80, 28 травня 1985 р., § 67, серія А № 94, і рішення ЄСПЛ у справі "Сааді проти Італії" (Saadi v. Italy [GC]), 37201/06, §§ 124–125, ЄСПЛ 2008 р.

Зазначеним Законом відповідно до стандартів ЄС у сфері міжнародного захисту встановлюються такі його форми:

- статус біженця;
- додатковий захист;
- тимчасовий захист.

Усі ці форми захисту не означають надання постійного статусу особі й застосовуються на період необхідності, хоча в законодавстві й не встановлюється їхній термін. Проте саме на тимчасовості захисту Закон наголошує спеціально.

Норми щодо статусу біженця та додаткового захисту значно не відрізняються, адже свого часу останній був запроваджений через обмеженість підстав надання статусу біженця, що унеможливлювало захист певних категорій осіб, які потребували на нього й не могли бути примусово видворені до держави походження, а отже, потребували безумовного міжнародного захисту.

Об'єднують біженців і додатково захищених осіб такі ознаки: індивідуальний характер статусу; перебування поза межами країни походження, а саме – на території України; неможливість повернутись у країну походження через наявність обґрунтованих побоювань певних негативних факторів; невизначеність строків захисту.

Відокремлюють визначення біженців і додатково захищених осіб саме загрози, які обумовлюють необхідність надання одного із цих видів міжнародного захисту. Для додатково захищених осіб це – загрози життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини (п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону). Побоювання біженців відповідно до норм ст. 1 Закону, які власне відтворюють норми Конвенції ООН про статус біженців 1951 р., мають стосуватись переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань. При цьому однією з ознак визначення біженця є відсутність або небажання користуватись захистом держави походження.

Тимчасовий захист відрізняється від зазначених форм тим, що може бути й груповим. Він є винятковим практичним заходом (а не спеціальним статусом) унаслідок масового прибуття в Україну негромадян, що не можуть повернутися в країну постійного проживання внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження (п. 14 та 21 ч. 1 ст. 1 Закону).

При цьому, якщо захист біженців і додатковий захист є універсальними формами захисту, то тимчасовий захист надається тільки особам, які прибу-

вають із держав, які мають спільні з Україною кордони. Рішення про надання тимчасового захисту має не індивідуальний, а груповий характер, адже Кабінет Міністрів України приймає постанову про надання певній групі осіб тимчасового захисту. Кабінетом Міністрів України також регулюються питання прийняття осіб, які потребують тимчасового захисту, визначення їхніх місць розміщення, порядку реєстрації, забезпечення їхньої життєдіяльності, фінансування. Додатково в Законі наголошується на тимчасовості такого захисту. Він надається Кабінетом Міністрів України на строк до припинення обставин у країнах походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більше як на один рік із можливістю продовження на строк до одного року.

Разом із цим **право на міжнародний захист не є абсолютним. Воно може бути реалізоване лише тими, хто на нього обґрунтовано потребує, але обмежене для осіб, які на нього не заслуговують.** Закон містить перелік таких ознак (критеріїв, підстав), які називаються *критеріями виключення*. Ці критерії є загальними для статусу біженця і додаткового захисту.

Так, відповідно до ст. 6 Закону, захист у цих формах не надається особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людства й людяності, як їх визначено у міжнародному праві; які вчинили злочин неполітичного характеру за межами України до прибуття в Україну, з метою бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, якщо таке діяння, відповідно до Кримінального кодексу України, належить до тяжких або особливо тяжких злочинів; які винні у вчиненні дій, що суперечать меті та принципам Організації Об'єднаних Націй. Цей перелік негативних критеріїв виключення позбавляє права на міжнародний захист тих осіб, які на нього не заслуговують, і дає змогу виокремити злочинців, терористів від біженців та осіб, яке потребують додаткового захисту.

Крім того, так звані позитивні критерії виключення виокремлюють осіб, які не потребують на притулок. До них Закон відносить осіб, щодо яких відсутні підстави включення; які до прибуття в Україну були визнані в іншій країні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також які до прибуття в Україну з наміром бути визнаною біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, перебували в третій безпечній країні.

Як уже зазначалось, міжнародний захист може бути припинено, коли обставини, які стали підставою його надання, перестали існувати. Крім того, статус біженця та додатковий захист втрачаються, якщо особа добровільно знову скористалася захистом країни громадянської належності (підданства) чи набула громадянства України, або добровільно набула громадянства, яке мала раніше, або набула громадянства іншої держави й користується її захистом; добровільно повернулася до країни походження; отримала притулок чи дозвіл на постійне проживання в іншій країні.

Особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що становить загрозу національній безпеці, громадсь-

кому порядку, здоров'ю населення України. Підставами для скасування статусу біженця чи міжнародного захисту є виявлення фактів повідомлення шукачем захисту недостовірних відомостей і пред'явлення фальшивих документів, що стали підставою для надання міжнародного захисту.

Основою правового статусу і, власне, наріжним каменем притулку чи міжнародного захисту є заборона вислання або примусового повернення, яка розповсюджується на всі його форми (п. 5. ч. 1 ст. 1 та ст. 3 Закону). Це означає недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передання, іншого примусового переміщення біженців, додатково й тимчасово захищених осіб до країни, де їхньому життю або свободі загрожує небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, а також з інших причин, що визнаються міжнародними договорами чи міжнародними організаціями, учасниками яких є Україна, як такі, що не можуть бути повернуті до країн походження, а також до країн, де вони можуть зазнати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, або з яких вони можуть бути вислані або примусово повернуті до країн, де їм загрожують вищезазначені небезпеки.

Усім особам, які отримують міжнародний захист відповідно до ст. 4 Закону, гарантується право на збереження єдності сім'ї, відповідно до якого члени сім'ї особи, яку визнано біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту або якій надано тимчасовий захист в Україні, мають право з метою возз'єднання сім'ї в'їхати на територію України й бути визнаними біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, або отримати тимчасовий захист.

Інші права та свободи отримувачів міжнародного захисту залежать від форми такого захисту. При цьому їхній обсяг для біженців і додатково захищених осіб схожий. Вони користуються національним режимом, тобто прирівнюються до громадян України в основних правах. Зокрема, до таких прав і свобод належать свобода пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України; праця, провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорона здоров'я, медична допомога й медичне страхування; відпочинок; освіта; свобода світогляду й віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатна правова допомога в установленому порядку у шлюбних і сімейних відносинах; право на пенсій-

ні та інші виплати, житлові права тощо. Зрозуміло, що такі особи не користуються політичними та іншими правами, які пов'язані з громадянством.

Обсяг прав тимчасово захищених осіб значно вужчий. До них включаються: безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях; забезпечення достатнім харчуванням, ліками, одягом з урахуванням спеціальних потреб дітей, у тому числі новонароджених, осіб із захворюваннями, осіб похилого віку; отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист; отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні; свобода пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; безоплатна невідкладна медична допомога в державних закладах охорони здоров'я; добровільне повернення в країну походження; подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, установленому цим Законом; отримання інформації про свої права й обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою; користування іншими правами, які їм гарантуються відповідно до міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України.

Обов'язки осіб, які отримують міжнародний захист, крім загальних вимог дотримуватися вимог Конституції та законів України, включають обов'язок подання всіх наявних документів і достовірної інформації про себе; пройти ідентифікацію особи в разі відсутності документів, що посвідчують особу, або в разі пред'явлення фальшивого документа; пройти реєстрацію. Певним чином ці обов'язки залежать від форми міжнародного захисту та стадії адміністративного провадження щодо надання чи припинення міжнародного захисту, у якій перебуває особа чи особа, якій такий притулок уже наданий.

Спеціальні повноваження щодо надання міжнародного захисту покладаються на Кабінет Міністрів України. Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику, у тому числі у сфері міжнародного захисту, є Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Судова практика у справах щодо притулку була свого часу узагальнена в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1 "Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні", зі змінами й доповненнями, внесеними постановами Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 р. № 3 та від 16 березня 2012 р. № 3.

Запитання для самоконтролю

1. Поняття міжнародного захисту приватних осіб.
2. Юрисдикційна форма позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією.
3. Неюрисдикційна форма позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією.
4. Адміністративні засоби захисту особи у сфері публічного адміністрування (публічного управління).
5. Підстави та предмет адміністративного оскарження.
6. Зміст інституту адміністративного оскарження.
7. Загальна характеристика видів звернень громадян.
8. Загальна характеристика суб'єктів адміністративного оскарження.
9. Підстави для подання скарги.
10. Процедура подання скарги.
11. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів.
12. Види захисту приватних осіб.
13. Система інституту права міжнародного захисту.
14. Заборона вислання або примусового повернення як основа міжнародного захисту (притулку).

Рекомендована література

1. Загальна декларація прав людини. *Голос України.* 10 грудня, 2008. № 236.
2. Конвенція про статус біженців 1951 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show 995_011#Text
3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 3 серпня 2011 р. № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 16. Ст. 146.
4. DIRECTIVE 2011/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast). 20.12.2011. *Official Journal of the European Union L 337/9.*
5. Положення про Державну міграційну службу України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п#Text
6. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979.
7. Рішення ЄСПЛ у справі "Абдулазіз, Кабалєс і Балкандалі проти Великобританії" (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom), 9214/80,

28 травня 1985 р., § 67, серія А № 94, і рішення ЄСПЛ у справі "Сааді проти Італії" (Saadi v. Italy), 37201/06, § 124–125, ЄСПЛ 2008 р.

8. Рішення ЄСПЛ у справі "Суфі та Елмі проти Великобританії" (Sufi and Elmi v. the United Kingdom), 8319/07 і 11449/07, 28 червня 2011 р.

9. Рішення ЄСПЛ у справі "Серінг проти Великобританії" (Soering v. the United Kingdom), 14038/88, 7 липня 1989 р., серія А, № 161, § 100.

10. Рішення ЄСПЛ у справі "Суфі та Елмі проти Великобританії" (Sufi and Elmi v. the United Kingdom), 8319/07 і 11449/07, 28 червня 2011 р. 22.

11. Рішення ЄСПЛ у справі "М.С.С. проти Бельгії та Греції" (M.S.S. v. Belgium and Greece), 30696/09, ЄСПЛ 2011 р.

12. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012760-13#Text

Розділ IX
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Глава 32
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ОКРЕМИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

32.1. Адміністративне право Німеччини

Німецька теорія адміністративного права, як і концепція публічного управління, розвивається у межах континентально-європейської традиції. Визначальним є те, що адміністративне право Німеччини функціонально ототожнюється з громадським управлінням, яке розглядається як діяльність організованої державою соціальної системи органів[1]. У цю систему не входять законодавчі й судові органи, оскільки останні не здійснюють виконавчу функцію. Такий підхід, властивий німецькій правовій традиції, забезпечує чітке функціональне розмежування гілок влади[2].

Публічна діяльність, що регулюється адміністративним правом, визначається традиційним у німецькому праві методом виключення: вона охоплює усі ті сфери, які не належать до приватно-правового регулювання, зокрема ті, у яких суб'єкти публічного управління діють із позиції владного підпорядкування, а не рівності сторін. У приватно-правових відносинах, навпаки, особи й адміністрація є рівноправними учасниками, і такі відносини не входять до предмету адміністративного права[3].

У системі суб'єктів адміністративного права вирізняють державні установи, публічно-правові корпорації, фонди, а також самостійні майнові організації публічного права. Важливо, що у 2024–2025 рр. відбулося уточнення правового статусу змішаних структур, які виконують як публічні, так і комерційні функції (зокрема у сфері цифрових послуг та енергетики). У цьому кон-

---

[1] Adamovich L. K., Funk B.-C. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien ; N.-J. : Springer, 1980. S. 1.

[2] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Aktuelle Fassung станом на 01 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/gg/

[3] Bundesverwaltungsgericht. Urteil vom 10.01.2024 – BVerwG 6 C 12.22. URL : https://www.bverwg.de/100124U6C12.22.0

тексті § 2 закону про адміністративну процедуру (VwVfG) отримав нову редакцію, яка деталізує критерії віднесення суб'єктів до публічного права[4].

Федеральний президент як глава держави виконує низку церемоніальних і кадрових повноважень – підписує закони, призначає чиновників і суддів, має право помилування. Однак у системі виконавчої влади провідну роль відіграє Федеральний уряд, який складається з федерального канцлера і міністрів. Саме канцлер визначає політичні пріоритети й керує урядом[5]. Ця роль ще більше акцентована у зв'язку з новою компетенцією канцлера з координації цифрової адміністрації, що набула чинності з 2023 р.[6].

Державні установи посідають центральне місце у системі управління. Це юридичні особи публічного права, наділені повноваженнями реалізовувати публічні функції щодо третіх осіб. Традиційний поділ установ на федеральні та земельні доповнено уточненнями 2023–2024 рр., зокрема щодо функціонально-гібридних установ, які одночасно виконують управлінські й комерційні завдання[7].

Корпорації публічного права за своєю суттю також є публічною адміністрацією, але організаційно незалежні від державної структури[8]. Це – комуни, їхні об'єднання, а також професійні камери (лікарські, адвокатські, торгові, аграрні тощо), а також вищі навчальні заклади. Згідно з оновленням до § 137 закону про вищу освіту земель (Landeshochschulgesetze)[9], університети отримали ширші компетенції у сфері укладення адміністративних договорів і цифрових послуг.

Особливе місце посідають самостійні майнові організації публічного права – це юридичні особи, які оперують публічним майном і надають суспільно значущі послуги. Ідеться, зокрема, про громадські мовники, публічні банки, ощадні каси, транспортні об'єднання. З 2024 р. ці структури мають дотримуватись стандартів кібербезпеки відповідно до нової редакції IT-Sicherheitsgesetz[10].

Система джерел адміністративного права Німеччини є ієрархічною. Основу становить Основний закон (Grundgesetz), далі – акти Бундестагу, Бундесрату, органів виконавчої влади, адміністративні нормативи, а також судова практика. З 2023 р. значення практики Федерального адміністративного суду

---

[4] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Aktuelle Fassung станом на 01 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/

[5] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ, 2004. С. 539–540.

[6] Bundeskanzlergesetz (BKanzlG). Aktuelle Fassung станом на 01 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/bkanzlg/

[7] Gesetz zur Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), BGBl. I 2024. S. 103.

[8] Адміністративне право України. Академічний курс. С. 540–541.

[9] Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg, Fassung vom 1. Mai 2025. URL : https://www.landesrecht- bw.de

[10] IT-Sicherheitsgesetz 2.0, Fassung vom 1. Mai 2025. URL : https://www.gesetze-im-internet.de

зросло – вона отримала статус *quasi-precedent*, зокрема у справах про обмеження основних прав в умовах епідемій або енергетичних криз[11].

Система нормотворення має п'ятирівневу побудову: 1) федерація; 2) землі; 3) адміністрації округів; 4) райони та міста; 5) громади. У 2023 р. набув чинності закон про цифрове управління (Digitale-Verwaltungsgesetz – DVWG)[12], який передбачає інтеграцію цифрових нормотворчих процедур і зобов'язує всі органи влади створювати проєкти підзаконних актів з обов'язковим публічним обговоренням онлайн.

Нормативні акти адміністративних органів мають статус закону в матеріальному сенсі, але підпорядковуються формальним законам. Значну частину становлять адміністративні акти у формі розпоряджень, циркулярів, листів, методичних вказівок і внутрішніх інструкцій. Згідно з практикою Федерального адміністративного суду за 2024 р., лише ті з них, які мають зовнішню дію та безпосередньо впливають на права або обов'язки громадян, підлягають судовому оскарженню. Натомість акти, що застосовуються виключно в межах адміністративної ієрархії (напр. службові інструкції), не створюють підстав для позову в адміністративному суді.

На особливу увагу заслуговує нове тлумачення поняття *зовнішньої дії*, яке деталізоване в оновленій редакції § 44a VwGO (чинній із 1 січня 2025 р.). Зокрема, за рішенням BVerwG від 12 грудня 2024 р. навіть електронний лист, надісланий адміністрацією фізичній особі, визнається адміністративним актом, якщо він містить владне розпорядження, має індивідуального адресата й породжує юридичні наслідки[13]. Такий підхід значно розширює можливості для судового контролю за рішеннями адміністрації, особливо в умовах цифрового врядування, коли більшість актів не оформлюються як формальні постанови, а втілюються у вигляді повідомлень, алгоритмічних відповідей або публікацій на порталах органів влади.

Окрім того, у 2025 р. було закріплено нову категорію – *напівактів* (*Teilrechtsakte*), які самі по собі не мають повного нормативного або регулятивного впливу, але в поєднанні з іншими документами (напр. попередженнями або оцінками ризику) можуть створити обов'язкові умови для видачі адміністративного акту. Федеральний уряд зобов'язав міністерства вести реєстри таких документів і забезпечити їх публічний доступ, що стало важливим кроком щодо прозорості адміністративної діяльності й забезпечення процесуального правового захисту.

Класичним інструментом адміністративного права Німеччини залишається адміністративний акт (§ 35 VwVfG). У новій редакції закону про адміністративну процедуру, яка набула чинності у 2024 р., уточнено дефініцію: адміністративний акт – це рішення, що має юридично зобов'язуючу силу назовні, ухва-

---

[11] Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.06.2023 – BVerwG 6 C 8.22.

[12] Digitale-Verwaltungsgesetz (DVWG), Stand: 1. Mai 2025. URL : https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav

[13] Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 44a, Version vom 1. Mai 2025. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo

лене компетентним адміністративним органом, спрямоване на індивідуальне правове врегулювання конкретної ситуації[14]. Закон уперше окремо закріпив категорію *цифрового адміністративного акту*, тобто рішення, що створюється, надсилається та набуває чинності виключно в електронній формі, без дублювання на папері.

Водночас останніми роками у практиці публічного управління зростає поширення так званих частково автоматизованих рішень, за яких технічна система генерує проєкт адміністративного акту, а його остаточне ухвалення здійснюється посадовою особою. У доктрині й управлінській термінології таке рішення дедалі частіше позначають як *гібридний адміністративний акт* (*teilautomatisierter Verwaltungsakt*). Хоча жоден нормативно-правовий акт станом на травень 2025 р. не містить такого визначення, застосування гібридних рішень стало поширеним, зокрема в податковому адмініструванні, міграційній сфері й електронному нагляді за соціальними виплатами[15].

Федеральне міністерство внутрішніх справ у програмних документах цифрової трансформації (напр. Digitalstrategie BMI, 2023–2025) офіційно визнає потребу в поетапному впровадженні частково автоматизованих адміністративних процедур. Ідеться не лише про прискорення процесів, а й про запровадження механізмів контролю за рішеннями, сформованими на основі алгоритмів і систем штучного інтелекту. Отже, формування гібридних актів відображає перехід до нової моделі адміністративного врядування, але поки що на рівні управлінської практики, а не федерального законодавства[16].

Адміністративно-правовий договір лише поступово набув визнання у законодавстві й доктрині адміністративного права Німеччини, оскільки його природа не характерна для традиційної моделі адміністративно-правового регулювання. Конструкція публічно-правового договору містить три елементи. По-перше, це – договір; по-друге, він поширюється на сферу публічного права; по-третє, він визначає виникнення, зміну або припинення правовідносин. Адміністративно-правові договори набули нової ваги в умовах цифровізації. Законодавець уточнив типологію договорів: консенсусні (угоди співпраці), односторонньо обтяжувальні (зобов'язання адміністрації), взаємні. Водночас Вищий адміністративний суд Саксонії у рішенні 2024 р. визнав недійсним договір, укладений поза межами повноважень муніципалітету, навіть якщо він не порушував формальних процедур[17].

Державна служба у ФРН залишається окремим інститутом. Чиновники, на відміну від службовців, мають публічно-правовий статус. У 2023 р. набули

---

[14] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), § 35, Fassung vom 1. Mai 2025. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg

[15] Digitalstrategie der Bundesregierung – Ausrichtung und Ziele. URL : https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/digitalstrategie-volltext.pdfbmi.bund.de+2 bundesrechnungshof.de+2bundesrechnungshof.de+2

[16] Transformation – BMI – Digitale-Verwaltung.de. URL : https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/EN/transformation/transformation-node.htmlbmi.bund.de+3

[17] OVG Sachsen, Urteil vom 14.11.2024 – 3 A 256/23.

чинності оновлення до закону про державну службу (Beamtenstatusgesetz)[18], якими: спрощено дисциплінарну процедуру; запроваджено критерії цифрової доброчесності (напр. заборона прихованої діяльності в соцмережах під псевдонімом); посилено вимоги до службової лояльності в умовах кризових ситуацій.

Адміністративне судочинство у ФРН базується на VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung – закон про адміністративне судочинство Федеративної Республіки Німеччина). У 2025 р. було ухвалено "Процесуальну реформу 2025", якою підвищено цифрову доступність до судів, зменшено термін оскарження до трьох місяців, введено електронне апеляційне подання через платформу eJustice.de тощо.

Федеральний адміністративний суд останніми роками посилив свою роль арбітра у конфліктах щодо цифрових прав, міграційних справ і спорів із муніципалітетами. У 2024 р. ним було прийнято важливе рішення у справі про оскарження *індексу екологічного сліду* в умовах муніципального планування, який визнано таким, що підлягає судовому контролю[19].

Суди адміністративної юстиції зберігають "інквізиційний" принцип провадження, однак із 2024 р. суди першої інстанції зобов'язані відкрито фіксувати ініціативні дії у судовому протоколі для прозорості. Адміністративні суди можуть не лише скасувати акт, але й зобов'язати адміністрацію до позитивного дійства (напр. видати дозвіл або відшкодувати шкоду) – такий підхід став частішим у практиці земель Північний Рейн, Вестфалія та Гессен.

32.2. Адміністративне право Франції

В. Б. Авер'янов та інші вчені цілком об'єктивно визнають, що саме Французька Республіка є батьківщиною адміністративного права, яке виокремилося у самостійну галузь права за часів правління Наполеона Бонапарта. Адміністративне право Франції є одним із найбільш розвинених у Європі. Строго дотримуючись доктрини публічного права, французькі адміністративісти доволі детально розробили більшість аспектів регулювання суспільних відносин адміністративно-правовими засобами. Вплив доктрини на формування відповідного законодавства й досі залишається істотним. Характерною рисою французького адміністративного права є детальне регулювання адміністративних відносин, поєднання матеріальних і процесуальних норм, ретельна регламентація процедур ухвалення рішень, а також юридичної відповідальності посадових осіб.

Щоб визначити предмет адміністративного права Франції, слід чітко окреслити коло об'єктів правового регулювання, відкинувши ті, що належать до сфери приватного або конституційного права. Так, з-поміж об'єктів адміністративно-правового регулювання виключаються правовідносини, що виникають у сфе-

[18] Beamtenstatusgesetz, Fassung vom 1. Mai 2025. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/ beamtstg
[19] BVerwG, Urteil vom 19.03.2024 – 4 CN 2.23.

рі підприємницької діяльності, урегульованої приватним (у т. ч. цивільним) правом; функціонування законодавчих органів – Національних зборів і Сенату; процес формування державної політики, що належить до предмета конституційного права[20]. Також до сфери адміністративного права не входить судова діяльність, за винятком випадків, коли вона перетинається з функціонуванням публічної адміністрації. Водночас адміністративне право охоплює всі правовідносини, які виникають у сфері дії публічного права, якщо одним з обов'язкових суб'єктів є державна установа або публічна юридична особа.

У Франції, крім загальних судів, функціонує розгалужена система спеціалізованих адміністративних судів, що вирішують спори, пов'язані з діяльністю органів публічної адміністрації. Організація та функціонування цих судів визначаються положеннями Кодексу адміністративної юстиції (*Code de justice administrative*), який регулярно оновлюється[21]. У межах дії адміністративного права залишається вся сфера організації та діяльності адміністративних органів і посадових осіб, а також правовий режим державної служби.

Суб'єктами адміністративного права Франції є як приватні (фізичні та юридичні), так і публічні юридичні особи – держава, територіальні спільноти (collectivités territoriales), публічні установи (établissements publics). Французька держава, як і будь-яка юридична особа, володіє майном, укладає договори, має апарат службовців і може бути стороною у судовому процесі. На центральному рівні її представляють президент, прем'єр-міністр, міністри; на місцях – префекти, які реалізують державну політику в регіонах і департаментах, мають право видавати нормативні та індивідуальні акти, а також здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування[22].

До джерел адміністративного права Франції належать Конституція, органічні та звичайні закони, акти виконавчої влади, а також адміністративна судова практика – насамперед рішення Державної ради. Варто зазначити, що адміністративне законодавство Франції не має уніфікованого кодифікованого вигляду. Наявні кодекси, як-от Кодекс державної служби або Кодекс відносин між адміністрацією та громадянами (*Code des relations entre le public et l'administration*)[23], є, по суті, зведенням чинних норм, зібраних тематично, але які не мають статусу системного кодексу на кшталт цивільного.

Підзаконні акти як джерела адміністративного права можуть видаватися як центральними, так і місцевими органами, залежно від делегованих повноважень. До них належать укази президента, декрети Ради міністрів, міністерські накази, а також акти органів місцевої влади. У практиці французького адміністративного права склалася широка концепція адміністративного акта, яка включає як індивідуальні розпорядження, так і нормативні документи, а також адміністративні договори.

---

[20] Див. Constitution française du 4 octobre 1958, art. 1, 20, 72–74.

[21] Code de justice administrative, Dernière mise à jour: avril 2025.

[22] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ, 2004. С. 534–535.

[23] Code des relations entre le public et l'administration, Version consolidée 2025.

Поняття адміністративного договору у Франції охоплює угоди, укладені для виконання завдань громадської служби, або договори, що містять положення, які виходять за межі загального приватного права. Ця концепція зберігає свою актуальність і сьогодні, особливо в контексті розвитку публічно-приватного партнерства (PPP). Законодавство та практика Державної ради уточнили критерії, за якими той чи інший контракт визнається адміністративним: передусім, наявність публічної мети, підпорядкованість спеціальному правовому режиму, можливість одностороннього розірвання договору адміністрацією в разі публічної необхідності. З 2023 р., після рішень держради у справах про концесійні контракти, значно посилився контроль за дотриманням конкурентних процедур при укладенні адміністративних договорів, а також розширено обов'язки сторін щодо прозорості виконання умов контрактів.

Державна служба Франції традиційно вважається зразком стабільності, професіоналізму та високої інституційної організації. Відповідно до доктрини, публічний службовець є не просто працівником, а втіленням самої держави в повсякденній адміністративній діяльності. Французький державний службовець призначається на постійну посаду, отримує ранг і включається до адміністративної ієрархії. З 2021 р. у Франції діє оновлений Кодекс державної служби (*Code général de la fonction publique*)[24], який об'єднав раніше розпорошені положення та забезпечив кращу систематизацію правового статусу службовців.

Однією з важливих новел стало розширення гнучких форм кар'єрного зростання, запровадження елементів результативності й оцінювання якості службової діяльності, а також посилення прозорості в частині конфлікту інтересів та етичної поведінки. Реформа 2022 р. також створила єдиний механізм конкурсного відбору, спростила доступ до публічної служби осіб з інвалідністю та осіб, які пройшли альтернативну службу. Водночас зберігаються класичний поділ посад на категорії (A, B, C) і система просування по службі на основі рангів і ступенів.

Звільнення службовця залишається крайньою дисциплінарною санкцією, яка передбачає втрату пенсійних прав. Однак сучасна практика демонструє гнучкіший підхід до професійної мобільності: допускається переведення в інші органи, тимчасове відсторонення, службові перевірки. Залишаються чинними й обмеження щодо працевлаштування після звільнення, зокрема п'ятирічна заборона на діяльність у сферах, підконтрольних колишньому службовцю. Система профілактики конфлікту інтересів активно розвивається через механізми попереднього декларування, запроваджені Вищим органом з питань прозорості суспільного життя (HATVP).

Система адміністративної юстиції у Франції зберігає свою автономію та спеціалізований характер. Усі адміністративні суди діють відповідно до Кодексу адміністративної юстиції, який станом на 2025 р. доповнено положеннями щодо цифрового судочинства, медіації та підвищення якості судових процедур. Адміністративні суди першої інстанції – це регіональні адміні-

[24] Code général de la fonction publique, Version consolidée 2025.

стративні трибунали (ТА), які розглядають найширший спектр спорів. Далі – апеляційні адміністративні суди (САА), які з 2024 р. отримали посилені повноваження у справах щодо контрактів і публічних закупівель.

Найвищою інстанцією залишається Державна рада (*Conseil d'État*), яка виконує подвійну функцію – юрисдикційну (судову) і консультативну. Вона залишається органом, що забезпечує єдність адміністративної юрисдикції, а також надає урядові обов'язкові висновки щодо проєктів законів, указів і найважливіших адміністративних реформ. Державна рада складається з кількох секцій: чотирьох консультативних (з питань внутрішніх справ, фінансів, соціальної політики, громадських робіт) та однієї судової. У 2023–2025 рр. активізувалася її роль як гаранта правової визначеності, особливо в контексті розширення дискреційної влади адміністрації в умовах пандемії та посилення ролі цифрових інструментів.

Французький адміністративний процес зберігає змагальний характер, із суворим дотриманням принципу рівності сторін. Позивач формулює вимоги в позовній заяві, суд не має права виходити за їх межі. Більшість справ розглядаються колегіально. Процес детально регламентовано нормами кодексу, який із 2022 р. містить також спеціальні положення щодо електронного подання доказів, онлайн-слухань та обов'язкової медіації для певних категорій спорів (напр. у сфері житлової політики й освіти).

До спеціалізованих адміністративних судів Франції належать: Рахункова палата (Cour des comptes), дисциплінарні суди (напр. у сфері охорони здоров'я чи освіти), суди з питань соціального забезпечення, а також різні органи із квазісудовими повноваженнями, зокрема Національна комісія з інформатики та свобод (CNIL). У 2023–2025 рр. значно посилилась роль таких установ у контексті контролю за законністю дій адміністрації в умовах цифровізації. Особливо це стосується питань оброблення персональних даних, доступу до адміністративних документів, прозорості ухвалення рішень, а також захисту вразливих категорій громадян.

Рахункова палата Франції, що є найстарішим органом фінансового контролю, здійснює попередній і наступний контроль за законністю витрат бюджетних коштів, ефективністю діяльності адміністрації, аудитом публічних установ. У 2024 р. її повноваження було посилено в частині аналізу результативності державних програм і моніторингу управлінських рішень за критеріями ефективності, прозорості й економності. У регіонах функціонують регіональні рахункові палати, які мають аналогічні повноваження щодо місцевих органів влади. Палата також формує щорічні доповіді, які подаються парламенту й можуть слугувати підставою для відкриття дисциплінарних чи судових проваджень щодо посадових осіб.

У контексті публічного адміністрування контрольні функції також виконують омбудсмени (Défenseur des droits), які з 2022 р. отримали нові повноваження щодо захисту прав осіб у цифрових сервісах держави, боротьби з дискримінацією, моніторингу доступу до адміністративних процедур для вразливих груп населення.

У підсумку, адміністративне право Франції демонструє виняткову глибину розроблення, складну й водночас цілісну систему інститутів, норм і процедур. Його еволюція постійно підживлюється як науковими розробками провідних адміністративістів, так і практикою Державної ради. У сучасних умовах особливого значення набуває баланс між стабільністю класичних конструкцій (напр. публічної служби чи ієрархії адміністративних актів) та адаптивністю до нових викликів, зокрема цифрової трансформації, прозорості, підзвітності та захисту особистих прав.

Французька модель адміністративного права, як і раніше, залишається одним з еталонів для розбудови правової системи публічного адміністрування, оскільки в ній закладено не лише принципи законності й ефективності, а й правові гарантії балансу інтересів держави й особи.

32.3. Адміністративне право Італії

Для Італії, як і для Німеччини та Франції, характерним є виділення адміністративного права, що регламентує діяльність органів публічної адміністрації, у самостійну галузь.

Особливістю правової системи Італії є наявність спеціального нормативного акта, який визначає чітку ієрархію джерел права. Відповідно до Загальних положень про закон, прийнятих разом із Цивільним кодексом, джерелами визнаються закони, регламенти, корпоративні норми та звичаї[25].

Систему виконавчої влади Італії очолює рада міністрів. При цьому в країні відсутній спеціальний закон про центральну адміністрацію або організацію та діяльність публічної адміністрації. В італійській адміністративно-правовій доктрині до публічної адміністрації зараховують усі структури, створені для реалізації одного з трьох завдань: 1) сприяння політичним інститутам у сфері управління; 2) досягнення визначених державою публічних цілей; 3) надання послуг або здійснення діяльності в колективних інтересах відповідно до Конституції, законів і державної політики[26].

До складу органів публічної адміністрації відносять Бюро Ради Міністрів, міністерства, міжміністерські комітети, національні та вищі ради, незалежні агенції та адміністрації, автономні служби. Окрему групу становлять територіальні органи, організаційна модель яких базується на автономії регіонів, провінцій і комун. Найбільші адміністративно-територіальні одиниці – області – можуть створюватися за наявності щонайменше мільйона жителів і мають законодавчу, адміністративну та фінансову самостійність. Їм передано частину повноважень, які раніше належали центральній владі, зокрема у сфері законотворення[27].

---

[25] Codice civile italiano, Disposizioni sulla legge in generale.

[26] В італійській доктрині див.: Cassese S. Il sistema amministrativo italiano.

[27] Конституція Італії 1947 р. Ст. 117–119.

Усі територіальні одиниці мають власні статути й систему органів, до якої входять рада, джунта (виконавчий орган) і голова (у комунах – синдик). Організаційно регіональна структура включає центральний апарат, підвідомчі установи та територіальні служби з обласною участю. Представники центральної влади, присутні на місцях, виконують функції контролю та координації: у регіонах – це урядовий комісар, у провінціях – префект (підпорядковується міністерству внутрішніх справ), у комунах – синдик. Окремі функції публічної адміністрації можуть також виконувати публічні установи з правами юридичної особи.

Законодавство про державну службу в Італії базується не лише на законах, але й на правових позиціях адміністративних судів. Основні засади, сформульовані у судовій практиці, передбачають, що: роботодавцем є публічний орган; призначення на посаду здійснюється на підставі формального акту; трудова діяльність визначається інституційними завданнями органу; службовець підпорядковується ієрархічно; винагорода встановлюється законом або відповідним нормативним актом[28].

Державні службовці поділяються на групи для цілей колективного договірного регулювання. Категорії затверджуються декретом президента республіки за пропозицією ради міністрів. У науковій літературі виділяють різні типи службовців: працівники міністерств, освітяни, військові, поліція, дипломати, судді, керівний склад, співробітники автономних служб, службовці органів місцевого самоврядування. Відмінності між ними визначаються як за змістом функцій, так і за рівнем кваліфікації.

Особливе значення в італійській моделі публічного управління має адміністративна процедура. Основні засади її регулювання закріплено у законі № 241/1990. Цей нормативний акт визначає загальні правила прозорості, участі зацікавлених осіб, мотивування рішень, а також установлює строки ухвалення адміністративних актів. Важливе місце посідають механізми адміністративного мовчання (як згода – silenzio-assenso), попереднього доступу до документів, а також інститути спрощеного й електронного адміністрування. Участь громадян у процедурі визнається не лише правом, а й інструментом підвищення якості рішень публічної адміністрації. Адміністративна процедура в Італії – це не лише технічна послідовність дій, а й прояв демократичного адміністрування, що забезпечує збалансованість публічного інтересу та приватних прав.

Значну увагу італійське законодавство приділяє мотивації адміністративних рішень, яка є не просто формальністю, а засобом легітимації влади. Процедурні норми слугують також основою для подальшого судового оскарження, адже саме недотримання процедур нерідко визнається судами підставою для визнання рішення недійсним. Особливою є практика попередніх консультацій із заінтересованими сторонами (concertazione), яка спрямована на уникнення конфліктів ще до ухвалення рішень. Еволюція процедури також перед-

[28] Див. рішення Consiglio di Stato та коментарі в : M. Nigro, Diritto Pubblico.

бачає цифровізацію: застосування PEC (офіційна електронна пошта), SPID (цифровий ідентифікатор), платформи онлайн-обслуговування.

Система адміністративної юстиції Італії має дворівневу структуру: на першому рівні діють регіональні адміністративні трибунали (TAR), на другому – Державна рада (Consiglio di Stato). Ця система функціонує паралельно із загальною судовою юрисдикцією, яка розглядає спори, пов'язані із суб'єктивними правами. Адміністративні суди, натомість, захищають переважно законні інтереси, мають повноваження скасовувати незаконні адміністративні акти, зобов'язувати органи влади до дій, а також вирішувати спори про оскарження мовчазної відмови чи бездіяльності. Кодекс адміністративного процесу 2010 р. унормував засади, строки та процедури звернення, захисту та виконання судових рішень у цій сфері.

До повноважень адміністративних судів належать не лише скасування актів, а й вимога вчинити певну дію, а також визнання незаконності бездіяльності адміністрації. Зокрема, TAR можуть зобов'язати орган публічної влади видати індивідуальний адміністративний акт або поновити право особи. Державна рада, окрім апеляційної інстанції, виконує функції уніфікації судової практики, забезпечення однаковості тлумачення норм і правового прогнозування. Суди застосовують як формальний контроль (законність актів), так і матеріальний (доцільність і відповідність до публічного інтересу).

До органів контролю, що забезпечують відповідальність і законність у публічному адмініструванні, належать Рахункова палата (Corte dei Conti) і Державна рада. Попри те, що Конституція класифікує їх як допоміжні органи, вони мають юрисдикційні повноваження. Рахункова палата здійснює як попередній, так і наступний фінансовий контроль, оцінює ефективність витрачання бюджетних коштів, а також перевіряє відповідність актів уряду до чинного законодавства. У межах превентивного контролю Рахункова палата перевіряє проєкти актів на відповідність до фінансових і правових вимог, а в разі негативного висновку може блокувати їх ухвалення.

Водночас наступний контроль має як юридичний, так і економічний характер, дозволяючи виявляти неефективність або зловживання у сфері витрат публічних ресурсів. Зокрема, він аналізує відповідність виконання бюджетів до стратегічних програм, моніторить цільове використання державних коштів, а також формує висновки про недоцільність витрат. Державна рада, окрім судової функції, виконує також консультативну роль, надаючи висновки з питань, що ініціюються міністрами. У складі Ради діють секції з юрисдикційними та консультативними функціями. Її консультативна функція спрямована на запобігання правовим помилкам ще до ухвалення акту й нерідко має вирішальне значення в розробленні урядових реформ.

Отже, адміністративне право Італії репрезентує складну й водночас гнучку систему норм, інститутів і процедур, які забезпечують ефективну, прозору та підконтрольну діяльність публічної адміністрації на всіх рівнях її організації. Його розвиток значною мірою зумовлений як історико-правовими традиціями, так і сучасними викликами демократичного врядування.

Запитання для самоконтролю

1. Суб'єкти адміністративного права як носії публічної влади (органи державної виконавчої влади, державні установи федерації та земель, федеральний президент, федеральний уряд, федеральний канцлер), їхня характеристика.
2. Джерела адміністративного права Німеччини.
3. Особливості державної служби в Німеччині (поняття "чиновник", "службовець").
4. Суди адміністративної юстиції в Німеччині, система адміністративних судів.
5. Предмет і джерела адміністративного права у Франції.
6. Державна служба й акти адміністрації у Франції.
7. Організація та функціонування адміністративних судів Франції.
8. Органи публічної адміністрації в Італії, їхня структура та повноваження.
9. Особливості адміністративної юстиції в Італії.

Рекомендована література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ, 2004. 584 с.
2. Кузьменко О. В. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
3. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Основний закон Федеративної Республіки Німеччина). Версія чинна станом на 1 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/gg/
6. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) (Закон про адміністративну процедуру). Версія чинна станом на 1 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/
7. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (Закон про адміністративне судочинство). Версія чинна станом на 1 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/
8. Bundesbeamtengesetz (BBG) (Закон про федеральну державну службу). Версія чинна станом на 1 травня 2025 р. URL : https://www.gesetze-im-internet.de/bbg/
9. Bundesrechnungshof. Fortschrittsbericht zur Digitalstrategie der Bundesregierung (травень 2024 р.). URL : https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/digitalstrategie-volltext.pdfBundesrechnungshof

10. Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI). Bericht über die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. URL : https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.htmlbmi.bund.de+1bmi.bund.de+1

11. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. URL : https://www.legifrance.gouv.fr loda id/JORFTEXT000000571356/

12. Giuliano A., Augusto B. (a c. di). Manuale di diritto pubblico. Bologna : Editore Il Mulino. 1984. 1123 p.

13. Codice dei contratti pubblici: Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Gazzetta Ufficiale. URL : https: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/04/13/ 23A02179/sg

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

ДІХТІЄВСЬКИЙ ПЕТРО ВАСИЛЬОВИЧ
доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук вищої освіти України, заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

КОЛПАКОВ ВАЛЕРІЙ КОСТЯНТИНОВИЧ
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету;

ПАШИНСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ЙОСИПОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

ВАЩЕНКО ЮЛІЯ В'ЯЧЕСЛАВІВНА
докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри адміністративного права та екологічного права юридичного факультету Університету імені Я. А. Коменського у Братиславі (Словаччина);

ЦЬОМЕНКО АЛІНА ВОЛОДИМИРІВНА
докторка філософії в галузі права, асистентка кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

ДІХТІЄВСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ПЕТРОВИЧ
доктор філософії в галузі права, адвокат, заступник директора Департаменту з питань інфраструктури та технічного регулювання, завідуючий відділом з питань відбудови, будівництва та технічного регулювання у будівельній галузі Секретаріату Кабінету Міністрів України

БУЧИНСЬКА АННА ЙОСИПІВНА
кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри правознавства факультету права, публічного управління та національної безпеки Поліського національного університету;

СТЕЦЕНКО СЕМЕН ГРИГОРОВИЧ
член-кореспондент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Верховного Суду;

СТЕЦЕНКО ВАЛЕНТИНА ЮРІЇВНА
докторка юридичних наук, професорка, заслужена діячка науки і техніки України, професорка кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін Українського державного університету імені Михайла Драгоманова;

ЗАДИРАКА НАТАЛІЯ ЮРІЇВНА
докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

СУСАК МАРИНА СЕРГІЇВНА
докторка філософії в галузі права, асистентка кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

СОЛОМАХА АРТЕМ ГРИГОРОВИЧ
доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

САВІЦЬКА ВІКТОРІЯ ВАЛЕНТИНІВНА
кандидатка юридичних наук, асистентка кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

МІХРОВСЬКА МАРИНА СТАНІСЛАВІВНА
кандидатка юридичних наук, асистентка кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

КОЛОМОЄЦЬ ТЕТЯНА ОЛЕКСАНДРІВНА
членкиня-кореспондентка НАПрН України, докторка юридичних наук, професорка, заслужена юристка України, деканеса юридичного факультету Запорізького національного університету;

ЄВТУШЕНКО ДАР'Я СЕРГІЇВНА
докторка філософії в галузі права, старша викладачка кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету;

ШАРАЯ АННА АНАТОЛІЇВНА
докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету;

ЧОРНА ВІКТОРІЯ ГРИГОРІВНА
докторка юридичних наук, професорка, професорка кафедри публічного та міжнародного права Навчально-наукового інституту "Юридичний інститут" Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;

КУЗЬМЕНКО ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА
докторка юридичних наук, професорка, заслужена діячка науки і техніки України, завідувачка кафедри публічного та міжнародного права Навчально-наукового інституту "Юридичний інститут" Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;

ГЕРАСИМЕНКО ЄВГЕН СТАНІСЛАВОВИЧ
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

ЛЮТІКОВ ПАВЛО СЕРГІЙОВИЧ
доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин Університету митної справи та фінансів.

ЗМІСТ

Слово до читача ... 3

Розділ І. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ ... 5

Глава 1. Поняття адміністративного права ... 5
1.1. Адміністративне право – чинник правової системи ... 5
1.2. Феноменальність категорії "поняття адміністративного права" ... 10
1.3. Понятійний апарат адміністративного права ... 16
1.4. Концепти адміністративного права ... 20
1.4.1. Зміст категорії "концепт" в адміністративному праві ... 20
1.4.2. Адміністративно-правові режими ... 23
1.4.3. Адміністративна юрисдикція ... 25
1.4.4. Адміністративно-правовий статус ... 27
1.4.5. Управління й адміністрування ... 29
1.5. Дефініція адміністративного права ... 32
1.6. Історичні передумови й інституалізація адміністративного права ... 36
1.6.1. Камеральна діяльність ... 37
1.6.2. Поліцейська діяльність ... 39
1.6.3. Діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації ... 44
1.6.4. Адміністративне право та адміністративно-правова наука в Україні ... 46
1.7. Дисципліна "Адміністративне право" в юридичній освіті ... 52
Запитання для самоконтролю ... 56
Рекомендована література ... 56

Глава 2. Норми і відносини адміністративного права ... 57
2.1. Поняття норми в адміністративному праві ... 57
2.2. Структура адміністративно-правової норми ... 65
2.3. Види адміністративно-правових норм ... 68
2.4. Реалізація адміністративно-правових норм ... 69
2.5. Форми і джерела норм адміністративного права ... 72
2.6. Відносини адміністративного права ... 75
Запитання для самоконтролю ... 82
Рекомендована література ... 83

Глава 3. Предмет, методологія і доктрина адміністративного права ... 84
3.1. Предмет адміністративного права ... 84
3.1.1. Обґрунтування предмета адміністративного права ... 84
3.1.2. Структура предмета адміністративного права ... 89
3.1.3. Системність предмета адміністративного права ... 107
3.2. Методологія адміністративного права ... 112
3.2.1. Основи методології адміністративного права ... 112
3.2.2. Метод права і метод регулювання ... 115

3.2.3. Механізм адміністративно-правового регулювання 119
3.3. Доктрина адміністративного права 122
Запитання для самоконтролю 128
Рекомендована література 128

Глава 4. Принципи адміністративного права 130
4.1. Поняття принципів адміністративного права 130
4.2. Європейські стандарти (принципи) адміністративного права 132
4.2.1. Поняття європейських стандартів адміністративного права 132
4.2.2. Сфери застосування принципів (стандартів) 135
4.2.2.1. Сфера забезпечення прав людини 135
4.2.2.2. Сфера публічної адміністрації 137
4.2.2.3. Сфера державної служби 141
4.2.2.4. Сфера адміністративних послуг 142
4.2.2.5. Сфера адміністративної юстиції 143
4.3. Система принципів адміністративного права 145
Запитання для самоконтролю 149
Рекомендована література 150

Розділ II. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 151

Глава 5. Суб'єкти публічного адміністрування як суб'єкти адміністративного права 151
5.1. Поняття й ознаки категорій "суб'єкт публічного адміністрування" та "суб'єкт публічного управління" 151
5.2. Система суб'єктів публічного адміністрування 153
5.3. Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування 154
5.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права 156
5.5. Система органів виконавчої влади 157
5.6. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади 169
5.7. Спеціальні органи державного управління як суб'єкти адміністративного права 170
5.8. Система органів місцевого самоврядування 172
5.9. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування 178
5.10. Військово-цивільні та військові адміністрації 181
Запитання для самоконтролю 190
Рекомендована література 190

Глава 6. Приватна особа як суб'єкт адміністративного права 192
6.1. Зміст поняття "приватна особа" 192
6.2. Види приватних осіб 193
6.2.1. Громадяни України 194
6.2.2. Іноземці, особи без громадянства 196
6.2.3. Біженці й особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту 198
6.2.4. Фізичні особи-підприємці 199

6.2.5. Юридичні особи приватної форми власності – підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права 200
6.2.6. Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права 201
6.3. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи 203
6.3.1. Адміністративна правоздатність 203
6.3.2. Адміністративна дієздатність 204
6.3.3. Адміністративна деліктоздатність 205
6.3.4. Загальний і спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи 206
6.4. Суб'єктивні публічні права й обов'язки приватної особи 207
6.4.1. Сутність суб'єктивних публічних прав й обов'язків 207
6.4.2. Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їхня характеристика 209
6.4.2.1. Право на участь в ухваленні рішень 209
6.4.2.2. Право на звернення 211
6.4.2.3. Право на електронну петицію 215
6.4.2.4. Право на свободу мирних зібрань 216
6.4.2.5. Право на адміністративне оскарження 217
6.4.2.6. Право на захист персональних даних 217
6.5. Право на публічну інформацію 219
Запитання для самоконтролю 225
Рекомендована література 226

Глава 7. Незалежні регулятори в публічному адмініструванні 227
7.1. Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів у публічному адмініструванні 227
7.2. Незалежні регуляторні органи в Україні 228
7.2.1. Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг 230
7.2.2. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку 231
7.2.3. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку 233
7.2.4. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України 235
Запитання для самоконтролю 235
Рекомендована література 236

Глава 8. Військово-адміністративне право 237
8.1. Поняття та сутність військово-адміністративного права 237
8.2. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері оборони 240
8.3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері оборони 247
Запитання для самоконтролю 254
Рекомендована література 254

Розділ ІІІ. ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ 256

Глава 9. Значення інструментів публічного адміністрування 256
9.1. Поняття та сутність інструментів публічного адміністрування 256
9.2. Види інструментів публічного адміністрування 257
9.3. Розуміння вибору інструментів публічного адміністрування 258
Запитання для самоконтролю 259
Рекомендована література 260

Глава 10. Нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування 261
10.1. Поняття й ознаки нормативно-правового акта 261
10.2. Види нормативно-правових актів 262
10.3. Вимоги до нормативно-правового акта 263
10.4. Процедура підготовки й ухвалення нормативно-правового акта 266
10.5. Набрання чинності (дія) нормативно-правового акта 269
10.6. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним 271
10.7. Припинення дії нормативно-правового акта 273
Запитання для самоконтролю 274
Рекомендована література 274

Глава 11. Індивідуальний (адміністративний) акт як інструмент публічного адміністрування 276
11.1. Поняття та ознаки індивідуального (адміністративного) акта 276
11.2. Види індивідуальних (адміністративних) актів 277
11.3. Процедура видання (ухвалення) індивідуального (адміністративного) акта 279
11.4. Набуття чинності (законність) індивідуального (адміністративного) акта 281
11.5. Відкликання та скасування індивідуального (адміністративного) акта 283
11.6. Неправомірний індивідуальний (адміністративний) акт 284
11.7. Юридичні наслідки неправомірних індивідуальних (адміністративних) актів 286
Запитання для самоконтролю 290
Рекомендована література 290

Глава 12. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування 291
12.1. Юридичне значення та розмежування правових договорів 291
12.2. Поняття, сутність й ознаки адміністративного договору 293
12.3. Види адміністративних договорів 296
12.4. Правові передумови укладання адміністративного договору 299
12.5. Чинність адміністративного договору 300

12.6. Правові наслідки протиправного адміністративного договору 301
12.7. Нікчемний і недійсний адміністративний договір 303
Запитання для самоконтролю 304
Рекомендована література 305

Глава 13. План і фактичні дії як інструменти публічного адміністрування 306
13.1. Поняття, сутність та ознаки планів як інструментів публічного адміністрування 306
13.2. Види та сфера застосування планів 308
13.3. Поняття, юридичне значення й ознаки фактичних дій 311
13.4. Види та сфера застосування фактичних дій 312
Запитання для самоконтролю 313
Рекомендована література 314

Глава 14. Адміністративні послуги 315
14.1. Поняття й ознаки адміністративної послуги 315
14.2. Види адміністративних послуг 318
14.3. Суб'єкти та порядок надання адміністративних послуг 321
14.4. Відмінність адміністративних послуг від інших видів послуг у публічному адмініструванні 328
Запитання для самоконтролю 330
Рекомендована література 330

Розділ IV. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНЕ ПРАВО 332

Глава 15. Предмет правового регулювання та сфери дії адміністративно-процедурного права 332
15.1. Поняття та сутність адміністративно-процедурного права 332
15.2. Принципи адміністративної процедури 335
15.3. Суб'єкти адміністративної процедури 339
15.4. Адміністративне провадження 342
15.5. Адміністративний акт як рішення в адміністративній справі 354
Запитання для самоконтролю 358
Рекомендована література 358

Глава 16. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні 360
16.1. Поняття і сутність дискреційних повноважень та адміністративного розсуду 360
16.2. Правові засади застосування адміністративного розсуду 364
16.3. Умови застосування та критерії законності дій (рішень), вчинених на підставі адміністративного розсуду 367
16.4. Судовий контроль за діями суб'єктів адміністрування щодо застосування ними адміністративного розсуду 369
Запитання для самоконтролю 372
Рекомендована література 373

Глава 17. Адміністративно-правові режими 374
17.1. Поняття, сутність та класифікація (види) адміністративно-правових режимів 374
17.2. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану 377
17.3. Адміністративно-правовий режим воєнного стану 381
Запитання для самоконтролю 384
Рекомендована література 385

Глава 18. Електронне урядування у публічному адмініструванні 386
18.1. Поняття та значення електронного урядування 386
18.2. Співвідношення понять "електронне урядування", "електронна держава", "електронний парламент", "електронна демократія", "електронний уряд", "електронний суд" 391
18.3. Електронна публічна адміністрація 393
18.4. Електронне урядування в окремих сферах публічного адміністрування 395
Запитання для самоконтролю 398
Рекомендована література 398

Розділ V. СЛУЖБОВЕ ПРАВО 400

Глава 19. Публічна служба та державна служба 400
19.1. Поняття і сутність публічної та державної служби: співвідношення понять 400
19.2. Види публічної та державної служби 402
19.3. Класифікація публічних і державних службовців 407
19.4. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності 409
Запитання для самоконтролю 412
Рекомендована література 413

Глава 20. Проходження публічної та державної служби 414
20.1. Вступ на публічну та державну службу 414
20.2. Службова кар'єра 422
20.3. Припинення публічної та державної служби 431
20.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування 436
20.5. Особливості та порядок проходження дипломатичної служби 444
20.6. Особливості проходження військової служби 449
Запитання для самоконтролю 457
Рекомендована література 457

Глава 21. Публічні службовці 459
21.1. Поняття публічного службовця 459
21.2. Основи правового статусу публічного службовця 460
21.3. Права та обов'язки публічного службовця 460
21.4. Етичні вимоги до публічних службовців 464

21.5. Матеріальне й соціальне забезпечення публічних службовців ... 468
21.6. Політична неупередженість публічних службовців ... 474
21.7. Особливості захисту права на державну та публічну службу ... 475
Запитання для самоконтролю ... 477
Рекомендована література ... 478

Глава 22. Дисциплінарна відповідальність публічних службовців ... 479
22.1. Поняття та значення дисциплінарної відповідальності публічних службовців ... 479
22.2. Підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності публічних службовців ... 480
22.3. Система дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування ... 491
Запитання для самоконтролю ... 494
Рекомендована література ... 494

Глава 23. Запобігання корупції у сфері публічної служби ... 496
23.1. Правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні ... 496
23.2. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища ... 496
23.3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними ... 497
23.4. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності ... 501
23.5. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування ... 504
23.6. Обмеження спільної роботи близьких осіб ... 506
23.7. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ... 508
23.8. Фінансовий контроль щодо публічних службовців ... 511
23.9. Інститут викривачів в антикорупційному законодавстві: поняття, значення, особливості ... 516
Запитання для самоконтролю ... 519
Рекомендована література ... 519

Розділ VI. ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ... 521

Глава 24. Правова природа публічного майна ... 521
24.1. Поняття, ознаки, сутність публічного майна в сучасній системі адміністративного права України ... 521
24.2. Види публічного майна ... 524
24.3. Правовий режим публічного майна ... 526
24.4. Відповідальність суб'єктів публічної адміністрації щодо використання публічного майна ... 527
Запитання для самоконтролю ... 533
Рекомендована література ... 534

Розділ VII. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Глава 25. Адміністративна відповідальність 535
25.1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності 535
25.2. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності 537
25.3. Принципи адміністративної відповідальності 540
25.4. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб 541
25.5. Законодавчі акти, які регулюють відносини у сфері адміністративної відповідальності 544
25.6. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності 546
25.7. Правова невизначеність адміністративної відповідальності 548
Запитання для самоконтролю 552
Рекомендована література 553

Глава 26. Адміністративне правопорушення (проступок) 554
26.1. Поняття та ознаки адміністративного правопорушення (проступку) 554
26.2. Юридичний склад адміністративного правопорушення (проступку) 556
26.3. Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення (проступку), зафіксованого в автоматичному режимі 561
26.4. Юридичний склад військових адміністративних правопорушень (проступків) 565
26.5. Відмежування адміністративного правопорушення (проступку) від кримінального правопорушення (проступку) 567
Запитання для самоконтролю 570
Рекомендована література 571

Глава 27. Заходи адміністративної відповідальності 572
27.1. Поняття та призначення адміністративних стягнень 572
27.2. Система і види адміністративних стягнень 574
27.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень (проступків) 577
27.4. Заходи впливу, що застосовуються до юридичних осіб 581
27.5. Загальні правила накладання адміністративних стягнень 585
27.6. Застосування основних і додаткових адміністративних стягнень 588
27.7. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність 589
Запитання для самоконтролю 591
Рекомендована література 592

Глава 28. Провадження у справі про адміністративне правопорушення (проступок) 593
28.1. Поняття та особливості провадження у справі про адміністративні правопорушення (проступок) 593
28.2. Звичайне провадження 594
28.3. Спрощене провадження 594
28.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) 597
28.5. Розгляд справи про адміністративне правопорушення (проступок) 604
28.6. Докази у справах про адміністративні правопорушення (проступки), оцінювання доказів 606
28.7. Права й обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки) 609
28.8. Порядок і строки оскарження постанови про накладання адміністративних стягнень 611
28.9. Виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення (проступки) 614
28.10. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) 616
Запитання для самоконтролю 626
Рекомендована література 626

Розділ VIII. ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ 628

Глава 29. Засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування 628
29.1. Поняття та види засобів захисту особи у сфері публічного адміністрування 628
29.2. Поняття та сутність позасудового захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із публічною адміністрацією 629
29.3. Поняття та предмет адміністративного оскарження 634
29.4. Форми звернення громадян, їхня характеристика та строки розгляду 635
29.5. Суб'єкти адміністративного оскарження 639
29.6. Підстави та порядок подання скарги 640
29.7. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів 643
Запитання для самоконтролю 645
Рекомендована література 645

Глава 30. Відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної суб'єктом публічної адміністрації приватним особам 646
30.1. Підстави відшкодування шкоди, заподіяної приватній особі 646
30.2. Процедура, за якою суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, заподіяну приватній особі 647

30.3. Способи відшкодування шкоди приватним особам, заподіяної суб'єктом публічної адміністрації ... 650
Запитання для самоконтролю ... 651
Рекомендована література ... 651

Глава 31. Міжнародний захист приватних осіб ... 652
31.1. Поняття міжнародного захисту приватних осіб ... 652
31.2. Загальна система інституту права міжнародного захисту ... 653
31.3. Загальні засади міжнародного захисту в Україні ... 655
Запитання для самоконтролю ... 660
Рекомендована література ... 660

Розділ IX. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ... 662

Глава 32. Адміністративне право окремих країн Європейського Союзу ... 662
32.1. Адміністративне право Німеччини ... 662
32.2. Адміністративне право Франції ... 666
32.3. Адміністративне право Італії ... 670
Запитання для самоконтролю ... 673
Рекомендована література ... 673

Авторський колектив ... 675

Навчально-наукове видання

ДІХТІЄВСЬКИЙ Петро Васильович
КОЛПАКОВ Валерій Костянтинович
ПАШИНСЬКИЙ Володимир Йосипович
та ін.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

2-ге видання, виправлене і доповнене

Редактори *Т. П. Гуз, Н. М. Земляна*

Оригінал-макет виготовлено ВПЦ "Київський університет"

Формат 70x100$^{1/16}$. Обл.-вид. арк. 43,1. Ум. друк. арк. 55,5. Наклад 100. Зам. № 226-11682.
Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Ю-3_25.
Підписано до друку 11.05.26

Видавець і виготовлювач
ВПЦ "Київський університет"
Б-р Тараса Шевченка, 14, м. Київ, 01601, Україна
☎ (38044) 239 32 22; (38044) 239 31 58; (38044) 239 31 28
e-mail: vpc@knu.ua
http: vpc.knu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Присвячується 15-річчю з дня створення кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка