

Академія адміністративно-правових наук
Київський університет інтелектуальної власності та права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Том 1

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

За загальною редакцією:

доктора юридичних наук, професора **В. Галуцька**
та доктора юридичних наук, професора **В. Фелика**



Видавництво
«Юридика»
2023

*Рекомендовано до друку
Загальними зборами ГО «Академія адміністративно-правових наук»
(протокол № 1 від 21 грудня 2023 р.).*

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Київського університету інтелектуальної власності
та права (протокол № 4 від 20 грудня 2023 р.)*

Авторський колектив:

Берлач Анатолій Іванович; Біла Вікторія Русланівна; Біла-Тіунова Любов Романівна; Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна; Бузницький Дмитро Миколайович; Буханевич Олександр Миколайович; Арнаутова Анастасія Станіславівна; Балан Богдана Миколаївна; Биков Ігор Олегович; Ващенко Юлія В'ячеславівна; Вершинін Богдан Максимович; Вершинін Денис Максимович; Галуцько Валентин Валентинович; Галуцько Валентин Васильович; Головій Людмила Василівна; Глобенко Ігор Олександрович; Гулак Олена Василівна; Даниленко Юлія Сергіївна; Діденко Сергій Володимирович; Діхтєвський Петро Васильович; Замрига Артур Вікторович; Зима Олександр Тарасович; Івановська Алла Миколаївна; Казанчук Ірина Дмитрівна; Карабін Тетяна Олександрівна; Коваленко Богдан В'ячеславович; Коваленко Лариса Павлівна; Комзюк Анато-лій Трохимович; Костенко Інса Володимирівна; Кравцова Тетяна Миколаївна; Крайник Григорій Сергійович; Кривцун Даниїл Юрійович; Крупицький Олександр Станіславович; Кудерська Ірина Олександрівна; Кудерська Надія Іванівна; Кузниченко Сергій Олександрович; Кузьменко Оксана Володимирівна; Кузьмишин Віталій Миколайович; Курило Володимир Іванович; Маркова Олена Олегівна; Марчук Володимир Васильович; Мацелик Тетяна Олександрівна; Мацелюх Іванна Андріївна; Мілієнко Олена Анатоліївна; Мішук Інна Володимирівна; Мудрицька Катерина Олексіївна; Нашинець-Назар Тетяна Ярославівна; Наумова Анфіса Юріївна; Новікова Марія Миколаївна; Павлюх Богдан Ярославович; Пашинський Володимир Йосипович; Орловська Ірина Григорівна; Петков Сергій Валерійович; Пихтін Микола Порфирович; Підберезних Інна Євгенівна; Піддубний Олексій Юрійович; Попова Світлана Миколаївна; Попова Лілія Миколаївна; Продан Алла Олександрівна; Право-торова Ольга Михайлівна; Проневич Олексій Станіславович; Руденко Михайло Михайлович; Салманова Олена Юріївна; Синявська Олена Юхимівна; Ситников Олександр Федотович; Соловійова Ольга Миколаївна; Стеценко Валентина Юріївна; Стеценко Семен Григорович; Тополя Руслан Володимирович; Фелик Василь Іванович; Чорна Вікторія Григорівна; Michael Varney

Рецензенти¹:

Ростислав Калюжний – доктор юридичних наук, професор;

Сергій Мосьондз – доктор юридичних наук, професор;

Павло Лютіков – доктор юридичних наук, професор

Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні :
А31 навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. – 622 с.

ISBN 978-617-8182-01-4

У навчальному посібнику подано розширені авторські курси провідних учених-адміністративістів з адміністративного права та адміністративного процесу, розроблені для умов воєнного стану. У їх основу покладено теоретичні положення та практику діяльності адміністративних органів, що характеризує їх в умовах відбиття повномасштабного вторгнення російських терористів в Україну. За змістом у навчальному посібнику розкрито всі питання Програми другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України, проте не обмежується ним. Із найбільш складних і дискусійних питань наведено альтернативні підходи.

Видання розраховане на здобувачів освіти з галузей знань: «Право», «Державне управління» та спеціальності «Правоохоронна діяльність» усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів. Він також може стати в пригоді під час підготовки до вступних випробувань, складання ЗНО та ЄДКІ, а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів юридичних спеціальностей.

Навчальний посібник також може бути корисним для посадових осіб адміністративних органів, а також науково-педагогічних працівників, науковців, депутатів усіх рівнів, суддів, волонтерів, інших суб'єктів громадянського суспільства, які пов'язані з публічним правом.

УДК 342.9"364"(477)(075.8)

¹ Рецензенти можуть не розділяти наукових поглядів авторів.

ЗМІСТ

КНИГА 1 ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1	
ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	14
Розділ 1	
Адміністративне право як галузь публічного права	14
1.1 Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади	14
1.2 Види публічного адміністрування	17
1.3 Адміністративні органи	19
1.4 Публічний інтерес	21
Розділ 2	
Адміністративне право як складова публічного права	25
2.1 Призначення адміністративного права	25
2.2 Відносини, що складають предмет адміністративного права	27
2.3 Відмежування адміністративного права від цивільного	28
2.4 Система адміністративного права	30
Розділ 3	
Засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану	35
3.1 Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання	35
3.2 Завдання адміністративного права в умовах воєнного стану	36
3.3 Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану	38
3.4 Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану	40
ГЛАВА 2	
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	44
Розділ 1	
Принцип верховенства права	45
1.1 Принцип верховенства права в адміністративному праві	45
1.2 Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин	46
1.3 Верховенство права згідно з тлумаченням Конструкційного Суду України	48
1.4 Складові принципу верховенства права	59
1.5 Юридична визначеність	60
1.6 Запобігання зловживанню (надужиттю) повноваженнями	61
1.7 Рівність перед законом і недискримінація	61
1.8 Доступ до правосуддя	62

Розділ 2

Принципи належного врядування в адміністративному праві	63
2.1 Публічно-правова природа принципів належного врядування	63
2.2 Історія утвердження принципів належного врядування	64
2.3 Стандарти належного врядування	64
2.4 Значення принципів належного врядування	65
2.5 Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень	66
2.6 Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів	67
2.7 Принцип доброчесності й етичної поведінки посадових осіб адміністративних органів	68
2.7.1 Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень.	69
2.8 Принцип етичної поведінки адміністративних органів	71
2.9 Принцип ефективності діяльності адміністративних органів	72
2.10 Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів	72
2.11 Принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності	73
2.12 Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами	73
2.13 Принцип підзвітності адміністративних органів	74
2.14 Принцип сталості та довгострокової орієнтованості	74
2.15 Принцип інноваційності та відкритості до змін	74
2.16 Принцип поваги приватності	75
2.17 Принципи-вимоги щодо обігу інформації	75

ГЛАВА 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	78
--	-----------

Розділ 1

Національні джерела адміністративного права	80
1.1 Основні національні джерела адміністративного права	80
1.2 Конституція України	81
1.3 Загальна характеристика основних національних джерел адміністративного права	81
1.3.1 Закон України «Про адміністративні послуги».	85
1.3.2 Закон України «Про адміністративну процедуру».	86
1.3.3 Закон України «Про запобігання корупції».	88
1.3.4 Кодекс України про адміністративні правопорушення	89
1.3.5 Митний кодекс України (глави 68, 69).	92
1.3.6 Кодекс адміністративного судочинства України	94
1.4 Інші закони України	95
1.5 Підзаконні нормативно-правові акти	96
1.6 Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану.	98

Розділ 2	
Міжнародні джерела адміністративного права	101
2.1 Міжнародні договори	101
2.1.1 Міжнародні джерела адміністративного права в період національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України	102
Розділ 3	
Юридичні акти Європейського Союзу	104
3.1 Поняття та провідне значення для адміністративного права України юридичних актів Європейського Союзу	104
3.2 М'яке право Європейського Союзу	106
Розділ 4	
Рішення судових органів як джерела адміністративного права	109
4.1 Практика Європейського суду з прав людини	109
4.2 Рішення Конституційного Суду України	113
4.3 Типові і зразкові рішення Верховного Суду	114
Розділ 5	
Неформалізовані квазіджерела адміністративного права	118
Розділ 6	
Юридична сила та правила вирішення конкуренції норм джерел адміністративного права	120
6.1 Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою	120
6.2 Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права	122
ГЛАВА 4	
СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	126
Розділ 1	
Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) як суб'єкти адміністративного права	126
1.1 Поняття та ознаки категорій: «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного управління»	126
1.2 Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління)	128
1.3 Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування (публічного управління)	129
1.4 Президент України як суб'єкт адміністративного права	131
Розділ 2	
Органи виконавчої влади	133
2.1 Система органів виконавчої влади	133
2.2 Центральні органи виконавчої влади	136

2.3	Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	142
2.4	Місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади	144
2.5	Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади	145

Розділ 3

Спеціальні органи державного управління як суб'єкти адміністративного права

3.1	Національний банк України	147
3.2	Служба безпеки України	148
3.3	Центральна виборча комісія	148

Розділ 4

Система органів місцевого самоврядування

4.1	Характерні риси місцевого самоврядування	150
4.2	Представницькі органи	151
4.3	Виконавчі органи	152
4.4	Сільський, селищний, міський голова	154
4.5	Органи самоорганізації населення	155
4.6	Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування	157

Розділ 5

Військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації

5.1	Військово-цивільні адміністрації	161
5.2	Військові адміністрації	164

Розділ 6

Приватна особа як суб'єкт адміністративного права

6.1	Зміст поняття «приватна особа»	170
6.2	Види приватних осіб	172
6.2.1	Громадяни України	172
6.2.2	Іноземці, особи без громадянства	174
6.2.3	Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту	176
6.3	Фізичні особи-підприємці	177
6.4	Юридичні особи приватної форми власності – підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права	178
6.5	Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права	179

Розділ 7

Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

7.1	Адміністративна правоздатність	182
7.2	Адміністративна дієздатність	182
7.3	Адміністративна деліктоздатність	183
7.4	Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи	184

Розділ 8

Суб'єктивні публічні права та обов'язки приватної особи	186
8.1 Сутність суб'єктивних публічних прав та обов'язків	186
8.2 Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їх характеристика	187
8.2.1 Право на участь в ухваленні рішень	188
8.2.2 Право на звернення	189
8.2.3 Право на електронну петицію	193
8.2.4 Право на свободу мирних зібрань	195
8.2.5 Право на адміністративне оскарження	195
8.2.6 Право приватної особи на публічну інформацію	196

Розділ 9

Незалежні регулятори в публічному адмініструванні (публічному управлінні)	203
9.1 Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів	203
9.2 Незалежні регуляторні органи в Україні	204
9.2.1 Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	206
9.2.2 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку	207
9.2.3 Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей	209
9.2.4 Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	209
9.2.5 Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України	211

Розділ 10

Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування)	213
10.1 Компетенція суб'єкта публічного адміністрування: сутність та структура	213
10.2 Повноваження суб'єктів публічного адміністрування	215
10.3 Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень	218

ГЛАВА 5

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ	222
--	------------

Розділ 1

Поняття, ознаки та види адміністративних послуг	222
1.1 Поняття адміністративної послуги	223
1.2 Ознаки адміністративної послуги	224
1.3 Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері	225
1.4 Принципи надання адміністративних послуг	228

Розділ 2

Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг	231
2.1 Суб'єкт звернення	231
2.2 Суб'єкт надання адміністративних послуг	232
2.3 Центри надання адміністративних послуг	237
2.4 Адміністратори	239

Розділ 3

Порядок надання адміністративних послуг	241
3.1 Стадії процедури надання адміністративної послуги	241
3.2 Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг	244
3.3 Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	245

Розділ 4

Особливості надання адміністративних послуг	250
4.1 Електронні адміністративні послуги	250
4.2 Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану	251

Розділ 5

Актуальні питання надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану	264
--	------------

ГЛАВА 6

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	278
---	------------

Розділ 1

Юридична природа інструментів публічного адміністрування	278
1.1 Поняття інструментів публічного адміністрування	278
1.2 Класифікація інструментів публічного адміністрування	279
1.3 Вибір належного інструмента публічного адміністрування	282

Розділ 2

Підзаконний нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування	283
2.1 Поняття та юридична природа підзаконного нормативно-правового акта	283
2.2 Види підзаконних нормативно-правових актів	284
2.3 Вимоги до нормативно-правового акта	288
2.4 Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів	290
2.5 Припинення та зупинення дії нормативного акта	292
2.6 Експертиза проєкту нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта	295
2.7 Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта	297
2.8 Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом	298
2.9 Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним	299
2.10 Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта	301

Розділ 3

Адміністративний (індивідуальний) акт як інструмент публічного адміністрування	302
3.1 Поняття та риси адміністративних актів	302
3.2 Оформлення та зміст адміністративного акта	304
3.3 Чинність і припинення дії адміністративного акта	306
3.4 Процедура ухвалення (видання) адміністративного акта	309

Розділ 4

Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування	310
4.1 Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору	310
4.2 Види адміністративних договорів	311
4.3 Укладання адміністративних договорів	313
4.4 Чинність адміністративного договору	314
4.5 Нікчемність адміністративного договору	315

Розділ 5

Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні	318
5.1 Юридична природа адміністративного розсуду в публічному адмініструванні	318
5.2 Умови застосування адміністративного розсуду	320

Розділ 6

Використання електронного врядування в публічному адмініструванні	322
6.1 Поняття електронного врядування	322
6.2 Елементи електронного врядування	323
6.3 Електронний суд	326
6.4 Електронна медицина	326
6.5 Електронна культура	327
6.6 Співвідношення понять: «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	328

Розділ 7

Електронне урядування в публічному адмініструванні	329
7.1 Поняття електронного урядування	329
7.2 Елементи електронного урядування	335
7.3 Співвідношення понять: «електронне урядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	337

Розділ 8

Учинення юридично значущих адміністративних дій та матеріально-технічних операцій	341
8.1 Учинення інших юридично значущих адміністративних дій	341
8.2 Здійснення матеріально-технічних операцій	341

Розділ 9	
План як інструмент публічного адміністрування	343
9.1 Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування	343
9.2 Сфера застосування та види планів	345
Розділ 10	
Фактична дія як інструмент публічного адміністрування	347
10.1 Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії	347
10.2 Сфера застосування фактичних дій	347
10.3 Основні види фактичних дій	348
Розділ 11	
Заходи адміністративного примусу	352
11.1 Поняття та риси адміністративного примусу	352
11.2 Правові засади застосування заходів адміністративного примусу	354
11.3 Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації	355
11.4 Заходи адміністративного припинення	357
11.4.1 Заходи адміністративного припинення загального призначення	358
11.4.2 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	360
11.4.3 Заходи адміністративного припинення спеціального призначення	361
11.4.4 Застосування вогнепальної зброї	362
11.5 Адміністративні стягнення	363
Розділ 12	
Адміністративно-правові режими	364
12.1 Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст	364
12.2 Спеціальні адміністративно-правові режими	369
12.3 Надзвичайні адміністративно-правові режими	370
12.4 Правовий режим воєнного стану	372
12.5 Правовий режим надзвичайного стану	374
12.6 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації	374
12.7 Постійні адміністративно-правові режими	375
12.7.1 Режим державної таємниці	375
12.7.2 Митний режим	376
12.7.3 Прикордонний режим	377
Розділ 13	
Контроль та нагляд	378
13.1 Адміністративний (публічний) контроль	378
13.2 Адміністративний нагляд	379

ГЛАВА 7	
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА	382
Розділ 1	
Засади адміністративної процедури в Україні	382
1.1 Сутність та види адміністративних процедур	382
1.2 Принципи адміністративної процедури	385
Розділ 2	
Учасники та стадії адміністративної процедури	390
2.1 Учасники адміністративної процедури	390
2.2 Стадії адміністративної процедури	393
ГЛАВА 8	
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ	
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	398
8.1 Особливості захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану	398
8.2 Особливості захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану	400
8.3 Правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану	402
8.4 Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях	404
8.5 Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів	409
8.6 Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб	414
8.7 Правовий режим на тимчасово окупованій території України та його вплив на внутрішньо переміщених осіб	416
8.8 Розміщення внутрішньо переміщених осіб	417
8.9 Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів	420
8.10 Поняття адміністративного оскарження	427
8.11 Підстави та порядок подання скарги	432
8.12 Предмет адміністративного оскарження	436
8.13 Можливі наслідки розгляду скарги	437
8.14 Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам	439
8.15 Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією	443
8.16 Міжнародні способи захисту прав приватних осіб	449
8.17 Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів	457

КНИГА 2 ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1	
СЛУЖБОВЕ ПРАВО	472
Розділ 1	
Теоретико-правові засади публічної служби	472
1.1 Поняття, сутність публічної служби	472
1.2 Характеристика державної служби	475
1.3 Принципи публічної служби	479
Розділ 2	
Основи правового статусу державного службовця	482
2.1 Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії, підкатегорії, ранги	482
2.2 Права та обов'язки державного службовця	485
2.3 Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра	490
2.4 Службова дисципліна. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	495
2.5 Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців	501
2.6 Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	502
2.7 Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця	506
2.8 Припинення державної служби	508
Розділ 3	
Особливості професійної діяльності службовців органів місцевого самоврядування у період дії режиму воєнного стану	512
3.1 Правовий статус органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	512
3.2 Особливості вступу на службу та проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	519
Розділ 4	
Правила етичної поведінки публічних службовців	524
4.1 Загальні обов'язки публічних службовців	524
4.2 Правила, яких мають дотримуватися публічні службовці	528
ГЛАВА II	
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО	
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	529
Розділ 1	
Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності	529
1.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності	529
1.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності	532

1.3	Принципи адміністративної відповідальності	535
1.4	Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами	536
1.5	Адміністративна відповідальність юридичних осіб	539
1.6	Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності	541
Розділ 2		
Адміністративне правопорушення		
2.1	Поняття адміністративного правопорушення	544
2.2	Ознаки адміністративного правопорушення	544
2.3	Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення	546
2.4	Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення	548
Розділ 3		
Юридичний склад адміністративного правопорушення		
3.1	Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення	551
3.2	Структура юридичного складу адміністративного правопорушення	551
3.3	Види юридичних складів адміністративного правопорушення	556
Розділ 4		
Заходи адміністративної відповідальності		
4.1	Поняття адміністративного стягнення	559
4.2	Види адміністративних стягнень	559
4.3	Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень	563
4.4	Загальні правила накладення адміністративних стягнень	564
Розділ 5		
Провадження у справі про адміністративні правопорушення		
5.1	Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення	567
5.2	Докази у справах про адміністративні правопорушення	568
5.3	Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	569
5.4	Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	573
5.5	Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	578
ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО ПОСІБНИКА		580
АВТОРИ		595

КНИГА 1

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ²



Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1 Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади

До ознак України як правової демократичної соціальної держави з ринковою економікою належать:

- 1) **територія України, яка визнана світовою спільнотою.** 24 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, Актом проголошення незалежності України, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., територія України визначена в існуючих кордонах Української радянської соціалістичної республіки. Вона є недоторканою, не може бути змінена та використана без її згоди. Територія України є визнаною всіма без винятку державами світу та ООН;
- 2) **люди, які пов'язані з державою громадянством України.** Найпоширенішою підставою набуття громадянства України є народження людини в Україні або від громадян України. В Україні існує єдине громадянство. Згідно із Законом України «Про громадянство України», якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;

¹ Defending Britain from a more dangerous world. Defence Secretary, Grant Shapps, delivered a speech at Lancaster House Європейське in London. GOV.UK. 2024. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/defending-britain-from-a-more-dangerous-world>

² Автор: **Валентин Галуцько.**

- 3) **громадянське суспільство** як ознака, що властива лише правовим демократичним державам. Особливістю публічної влади в Україні є те, що вагоме місце в ній належить різноманітним суб'єктам громадянського суспільства, зокрема Майдану та волонтерам. Майдан відмінно працює, коли державна влада України не прислуховується до стратегічного вибору Українського народу. Волонтери показали себе як провідні, справедливі та найбільш ефективні суб'єкти забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони певними критично необхідними засобами для ведення оборони України від російсько-терористичних військ;
- 4) **публічна влада**. Без публічного апарату не може існувати жодна держава. Публічна влада в Україні складається з державної влади (законодавча, виконавча та судова її гілки); влади органів місцевого самоврядування та влади інших публічних осіб, які виключно на основі законів виконують виконавчі функції¹;
- 5) **норми права**. Зовнішнім виразом норм права в Україні є джерела права, основними з яких є нормативно-правові акти, зокрема головні – Конституція та інші закони України (наприклад, Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»);
- 6) **податки**, без яких не може існувати будь-яка держава, адже вона, як мінімум, має фінансово забезпечувати оборону держави та публічний апарат. Крім того у правових демократичних соціальних державах мають забезпечуватися соціально незахищені верстви населення²;
- 7) **державний примус**, який може застосовуватися українською публічною владою для оборони Вітчизни, забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, захисту від порушень норм права та несплати податків³;
- 8) **зовнішні атрибути** (прапор, гімн, герб).

¹ Точну кількість публічних чиновників в Україні, які утримуються за рахунок Народу України (бюджету), облікувати в повному вимірі важко, адже вони «сховані» в різних публічних органах. Певна частина публічних службовців уміють майстерно лобювати свої інтереси під гаслами захисту державних. Відповідно громадянське суспільство має бути сильним та ініціативним, щоб боротися з неефективними та схильними до незаконного збагачення чиновниками.

² В Україні після ухвалення Податкового кодексу (2010 р.) діє понад 130 податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що є одним із найбільших показників у світі. За оцінками міжнародних експертів, податкова система України є складною, незрозумілою, суб'єктивною та потенційно корупційною. Разом із тим усі громадяни України без винятку зобов'язані брати фінансову участь в обороні України. Відповідно є виваженим, що кожна фізична особа зі своїх прибутків в Україні сплачує військовий збір у фіксованому розмірі 1,5 % від об'єкта оподаткування. Крім того законами України було внесено зміни й доповнення до чинного податкового законодавства, які певний час робили систему оподаткування бізнесу в Україні однією з найбільш ліберальних у Європі на період дії воєнного стану.

³ Частина публічного апарату держави, а це працівники правоохоронних органів (від внутрішніх загроз) та сил оборони України (від зовнішніх загроз), мають право застосовувати державний примус. Без нього не може існувати жодна держава. В умовах повномасштабної збройної агресії російсько-терористичних військ в Україну Збройні сили України та інші сили оборони використовують усі не заборонені Женевськими конвенціями засоби примусу (враження противника), необхідні для оборони Вітчизни.

Визначаються також ознаки, що характеризують публічну владу:

- об'єднує народ (населення країни) за територіальною ознакою, створює територіальну організацію підвладних;
- реалізується спеціальним публічним апаратом, який є відносно відокремленим від суспільства та здійснює свої функції на професійній основі;
- відзначається суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань об'єктів влади;
- верховенство, обов'язковість рішень для іншої влади;
- публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразником усезагальної волі;
- нормативно-правове регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади декларувати загальнообов'язкові правила поведінки¹.

Важливо знати, що публічна влада – ширша за змістом за державну, оскільки публічні суб'єкти – це органи державної влади й місцевого самоврядування та інші суб'єкти делегованих владних повноважень.

Отже, публічна влада – це здатність публічних суб'єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності.

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

Зовнішньою формою реалізації державної влади є:

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

У цій тріаді ми в адміністративному праві виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої завдання (функції) на основі норм адміністративного права².

Сутністю виконавчої влади є те, що це невід'ємна та найбільш чисельна гілка державної (публічної) влади. Вона здійснює публічне виконання законів на професійній основі відповідно до законодавчо прописаної компетенції, сприяє забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, задоволенню життєвих потреб осіб, коли здійснити це за рахунок приватної ініціативи не можна, здійснює публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері оборони й національної безпеки, а також соціально-культурній, фінансово-економічній, адміністративно-політичній.

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

Приклад: військові адміністрації та працівники цивільного захисту мобілізаційної та оборонної роботи (адміністративні органи) здійснюють евакуацію громадян із територій, у яких неможливо проживати внаслідок постійних обстрілів російськими терористами.

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>

² Мельник Р.С., Бевзенко В. М. Цит. праця.

У європейському адміністративному праві публічне адміністрування відмежується від законодавчої діяльності, здійснення правосуддя та політичної діяльності публічної влади, що повною мірою притаманно сучасному адміністративному праву України, однак у більш рельєфному форматі уточнення.

Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:

- 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;
- 2) адміністративною діяльністю адміністративних органів;
- 3) метою задоволення публічного інтересу;
- 4) відмежуванням:
 - від законодавчої діяльності;
 - від здійснення правосуддя та кримінально-процесуальної діяльності;
 - від політичної діяльності;
 - від діяльності, спрямованої на задоволення приватних і відомчих інтересів.

Отже, **публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади** – це діяльність адміністративних органів, що є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й відмежується від законодавчої, судової та політичної діяльності.

1.2 Види публічного адміністрування

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

Адміністративні послуги – адміністративні органи зобов'язанні якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси фізичних осіб та права і законні інтереси юридичних осіб.

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону¹.

Приклад: адміністратори центрів надання адміністративних послуг надають понад двісті різноманітних адміністративних послуг за системою єдиного вікна.

Розпорядча діяльність – адміністративні органи на основі законів, через їх уточнення та деталізацію видають підзаконні нормативно-правові акти до моменту їх правозастосування.

Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію.

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Верховна Рада України. 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою¹.

Приклад: Кабінет Міністрів України з виконання Закону «Про дорожній рух»² видав підзаконний нормативно-правовий акт, яким затвердив Правила дорожнього руху, в яких здійснено уточнення та деталізацію норм Закону від 30 червня 1993 р. № 3353-XI до моменту їх правозастосування³.

Виконавча діяльність адміністративних органів – безпосередньо спрямована на здійснення правозастосування з підготовки й ухвалення адміністративних актів на основі юридичних фактів і конкретних норм адміністративного права, здійснення фактичних дій та через застосування інших інструментів публічного адміністрування.

Виконавча діяльність адміністративних органів дуже різноманітна. Це найбільший за обсягом вид публічного адміністрування. Так, місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян⁴. Сільська, селищна, міська ради затверджують місцевий бюджет, вносять зміни до нього⁵.

Приклад: територіальна громада рішенням пленарного засідання сесії міської ради (адміністративним актом) спрямувала на закупівлю безпілотників для Збройних сил України кілька десятків мільйонів гривень⁶.

Крім того публічне адміністрування поділяється:

- ◆ **за спрямуванням** владного впливу публічного адміністрування – на зовнішню та внутрішню організаційну діяльність адміністративних органів;
- ◆ **за юридичними наслідками** – на втручальне, сприяльне та забезпечувальне публічне адміністрування⁷.

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

² Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XI. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text>

³ Правила дорожнього руху. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF#Text>

⁴ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

⁵ Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁶ Черкаська міська рада спрямувала гроші для закупівлі дронів військовим. *Суспільні новини*. 2023. <https://suspilne.media/454812-cerkaska-miska-rada-spramuvala-kosti-dla-zakupivli-droniv-vijskovim/>

⁷ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>

1.3 Адміністративні органи

Невід’ємною ознакою держави є публічна влада, що відносно відособлена від народу й виконує свої функції на професійній основі. За теорією суспільного договору, громадяни обирають собі суб’єктів публічної влади, які мають їм служити. На практиці ситуація є більш складною. Громадяни обирають представницькі органи влади, а ті призначають виконавчі.

Приклад: виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування» створюються сільськими, селищними, міськими, районними радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених законами України¹.

При цьому треба пам’ятати, що посадові особи публічної влади схильні забувати про свою місію служити народу. На практиці вони часто задовольняють забаганки один одного, близького оточення й починають забезпечувати відомчий інтерес. Це постійна проблема – схильність публічної влади до зловживань, зокрема отримання неправомірної винагороди.

У правових державах сталої демократії зі зловживаннями публічної влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів. Адже політичні сили, які не позбавляються за власної ініціативи корумпованих членів, залишаються поза межами реальної політики. Існують і законодавчі обмеження щодо зайняття будь-якої публічної посади понад два строки. А найголовніше – забезпечення функціонування незалежних медіа, свободи слова та постійний публічний тиск суб’єктів громадського суспільства на чиновників.

Крім того потрібно підкреслити, що ідеальним винаходом для запобігання зловживанням із боку публічної влади є цивільне право – коли парламент устанавлює закони, а їх виконання покладається на приватних осіб, які без участі адміністративних органів вирішують свої правові питання та суперечки. Цивільне право взагалі виключає існування такого інституту, як адміністративний орган.

Немає адміністративного органу – немає зловживань, немає бюрократії, ніхто не заважає вільно жити й творити приватній особі собі на благо, не порушуючи права, свободи та законні інтереси інших осіб.

Однак, коли через брак правової культури, або коли важливі суспільні відносини вимагають об’єктивного врегулювання нормами адміністративного права, між приватними суб’єктами права з’являється публічний посередник – **адміністративний орган**, без якого взагалі говорити про адміністративне право немає сенсу.

Об’єктивність створення нового адміністративного органу обґрунтовується не тим, що від нього буде якась користь, а тим, що без нього обійтися не можливо,

¹ Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. Верховна Рада України. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

коли його відсутність призводить до порушення прав на життя і здоров'ю людей, виникнення інших загроз суспільній безпеці.

Згідно із Законом України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX **адміністративний орган** – це:

- орган виконавчої влади,
- орган влади Автономної Республіки Крим,
- орган місцевого самоврядування,
- їх посадова особа,
- інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації¹.

Приклад: військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки².

Адміністративні органи характеризуються такими **рисами**:

- ◆ здійснюють функції виконавчої влади;
- ◆ наділені законом владними повноваженнями;
- ◆ реалізують компетенцію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України;
- ◆ наділені правом ухвалення підзаконних нормативно-правових та адміністративних актів, застосування інших інструментів публічного адміністрування;
- ◆ їх діяльність обмежена повноваженнями в межах адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічного інтересу.

До адміністративних органів належать:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих законом виконавчих повноважень:
 - а) громадські об'єднання під час виконання делегованих повноважень виконавчої влади;
 - б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законом виконавчих функцій із метою забезпечення публічного інтересу.

Отже, до основних адміністративних органів належать органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень під час здійснення ними виконавчих функцій.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

² Про правовий режим воєнного стану. 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

Крім основних, для яких публічне адміністрування є головним видом діяльності, існують й *публічні органи*, яким притаманні *пені риси адміністративних органів*, зокрема це:

Президент України – щодо кадрових ініціатив у сфері виконавчої влади, внесення до Верховної Ради України подань про призначення Міністра оборони, Міністра закордонних справ, Голови Служби безпеки; зупинки дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності їх Конституції, ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

Національна рада України з питань радіомовлення та телебачення;

Державна судова адміністрація та апарат суду – при здійсненні виконавчих функцій усередині судової гілки влади України.

1.4 Публічний інтерес

Публічний інтерес, який забезпечують адміністративні органи, є невід’ємним чинником адміністративного права. Він один із найбільш складних для розуміння в адміністративному праві, адже:

- **по-перше**, сутність публічно-правових відносин об’єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб’єктивно закріплюється законодавцем у нормах адміністративного права;
- **по-друге**, публічний інтерес є певною сукупністю приватних інтересів, коли їх множина на певному етапі, за законом діалектики взаємного переходу кількості в якість, переростає в публічний інтерес;
- **по-третє**, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти, населення, народу тощо.

Тим самим межа між приватним і публічним інтересами інколи є нечіткою, її важко описати просто й за допомогою одного критерію. Хоча, змістом адміністративно-правових відносин між адміністративними органами та приватними особами завжди є *публічний інтерес*.

Проте, що саме публічна влада визнає як публічний інтерес, залежить від рівня її правової культури. І те, у чому публічна влада бачить загальне благо, може насправді не відповідати інтересам значної частини населення. Однак у будь-якому разі вимоги публічної влади, які висуваються до приватних осіб, мають на меті досягнення публічного інтересу.

Із погляду формальної догматики, зміст публічного інтересу пов’язаний із суб’єктивною волею законодавця, закріпленою в нормах адміністративного права. *Захист приватного інтересу* відбувається за ініціативи самого суб’єкта інтересу через подання цивільного позову, а *захист публічного інтересу* – за ініціативи або безпосередньо здійснюється адміністративним органом.

Загалом публічний інтерес можна описати:

- *негативно* – як відмежування його від приватного інтересу;
- *за сутністю* – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства;
- *за змістом* – як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов'язок забезпечувати які покладено на адміністративні органи.

Лаконічним у цьому аспекті є законодавець, який виписав, що **публічний інтерес** – це інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби¹.

Підтримуючи загалом законодавче визначення категорії «публічний інтерес», у Законі України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» хотілось би підкреслити, що засвідчення першим її складовим елементом саме «інтересу держави» не є ідеальним, адже на початку адміністративної реформи її головний архітектор – професор В. Авер'янов – зауважував, що фактично адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення максимальної ефективної реалізації прав і інтересів людини та їх ефективного захисту. Тоді як вітчизняне адміністративне право тієї епохи було орієнтоване на задоволення інтересів держави, а фактично – апарату державного управління, тобто зрештою самих чиновників.

Зрозуміло, що сучасні чиновники вже не такі самовпевнені в своїй безкарності, якими вони були в той період. Незалежні антикорупційні органи, незалежні журналісти та суб'єкти громадянського суспільства не дають можливості розвинути їм свої негативні властивості. Проте одну із головних засад державного управління минулої епохи – служіння не публічному, а відомчому, а інколи приватному інтересу, під гаслами забезпечення державного – значна частина сучасних чиновників продовжує сповідувати.

Зауважимо при цьому, що учений-юрист може критикувати норми законодавства, однак не може їх ігнорувати.

Отже, **публічний інтерес** – це інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси й потреби.

Запитання і завдання

1. Визначте риси, які характеризують публічну владу.
2. Наведіть визначення публічної влади.
3. Що є зовнішньою формою реалізації законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади?
4. З'ясуйте сутність виконавчої влади.
5. Що є зовнішнім виразом реалізації юридичної діяльності виконавчої влади?

¹ Про адміністративну процедуру. Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

6. Розкрийте характеристику публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади.
7. Наведіть категорійне визначення поняття публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади.
8. Розкрийте види публічного адміністрування за змістом.
9. Наведіть категорійне визначення «адміністративна послуга» згідно із Законом України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. «Про адміністративні послуги». Наведіть приклади надання адміністративних послуг адміністративними органами.
10. Розкрийте зміст і наведіть приклади розпорядчої діяльності адміністративних органів.
11. Розкрийте зміст і наведіть приклади виконавчої діяльності адміністративних органів.
12. Наведіть категорійне визначення терміна «адміністративний орган», вписане в Законі України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру».
13. Розкрийте риси, які характеризуються адміністративні органи.
14. Які суб'єкти публічної адміністрації належать до основних адміністративних органів?
15. Чому публічний інтерес є складним для розуміння в адміністративному праві?
16. Здійсніть загальний опис сутності публічного інтересу.
17. Наведіть категорійне визначення терміна «публічний інтерес» згідно із Законом України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру».

Тест

Предметом адміністративного права є суспільні відносини, що виникають між	
а	судами та приватними особами
б	адміністративними органами та судами
в	адміністративними органами та приватними особами
г	суб'єктами господарювання та приватними особами

Література для поглибленого вивчення

1. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 704 с.
2. Діхтєвський П. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с.

3. Адміністративний процес в Україні : колективна монографія / В. Галуцько, П. Діхтєвський, С. Стеценко, О. Ситников та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 846 с.
4. Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Administrative Law of Ukraine for Foreigners : Popular science publication / Valentyn Halunko (ed.). Odesa : Publishing House "Helvetica", 2021. 88 p.
7. Адміністративне право для громадян України : науково-популярне видання / за ред. В. Галуцька. Київ : НДППП, 2019. 114 с.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА^{1 2}

2.1 Призначення адміністративного права

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

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

Метою адміністративного права є врегулювання суспільних відносин між адміністративними органами та приватними особами

Приклад: громадянин (приватна особа) звернувся з петицією до Кабінету Міністрів України (адміністративного органу), що породжує між ними адміністративно-правові відносини, зокрема взаємні адміністративні права й обов'язки³.

Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, що:

- 1) адміністративні органи мають якісно та своєчасно надавати адміністративні послуги;
- 2) адміністративні органи мають належно здійснювати розпорядчу діяльність;
- 3) адміністративні органи мають ефективно здійснювати виконавчу діяльність;
- 4) мають бути мінімізовані корупційні та неетичні вчинки посадових осіб адміністративних органів.

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

¹ Автор: **Валентин Галунько**.

² Матеріал розкрито на основі методологічних розробок проф. Р. Мельника. Див. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>

³ Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 457. 2018. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#Text>

Публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права, свободи й законні інтереси громадян.

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

- ◆ **конкретизація прав, свобод і законних інтересів приватних осіб**, які мають забезпечуватися адміністративними органами. Це як реалізація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод людини і громадянина, що здійснюється в законах та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають адміністративні обов'язки (повноваження) адміністративних органів¹.

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

- ◆ **формування ефективних інструментів публічного адміністрування** для реалізації прав, свобод і законних інтересів приватних осіб – як дотримання конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини.

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

- ◆ **підвищення ефективності функціонування публічних інститутів** держави й суспільства у сфері публічного адміністрування.

Приклад: рішенням виконавчого комітету Нетішинської міської ради від 22 березня 2021 р. № 207 було утверджено публічний інструментарій надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг;

- ◆ **удосконалення на законодавчому рівні адміністративних процедур діяльності адміністративних органів.** У цьому аспекті слід відзначити, що законодавець у Законі України «Про адміністративну процедуру» поставив завдання Кабінету Міністрів України подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України відповідно до Закону від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX, ужити заходів щодо ухвалення та/чи оновлення підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади, що впливає із цього Закону²;

- ◆ **оптимізація публічного контролю** з боку громадянського суспільства за діяльністю адміністративних органів.

Приклад: створення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади, які здійснюють громадський контроль

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Цит. праця.

² Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

за врахуванням адміністративним органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації;

◆ **удосконалення інституту адміністративної відповідальності.**

Приклад: 2014 р. чинний КУпАП було доповнено главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», суб'єктом адміністративного проступку яких визначено посадових осіб певних адміністративних органів.

Потрібно зауважити, що динамічний розвиток вітчизняних суспільних відносин, насамперед пов'язаний із відбиттям повномасштабного вторгнення російських терористів в Україну та входженням України до ЄС та НАТО, призводить до уточнень, доповнень і змін завдань адміністративного права.

2.2 Відносини, що складають предмет адміністративного права

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

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

Предметом адміністративного права є відносини між адміністративними органами та приватними особами.

Приклад: між інспектором патрульної поліції (адміністративного органу) та водієм транспортного засобу (приватною особою) виникають адміністративно-правові відносини: інспектор патрульної поліції має адміністративне право здійснювати нагляд за дотриманням безпеки дорожнього руху, а водій зобов'язаний дотримувати правил дорожнього руху. Одночасно водій транспортного засобу має право знати причину зупинки транспортного засобу, а також прізвище й посаду інспектора патрульної поліції.

Відносини, що складають предмет адміністративного права, окреслюються:

- 1) відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням адміністративними органами прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг

Приклад: центри надання адміністративних послуг (адміністративні органи) в усіх територіальних громадах за заявою громадян (приватних осіб), які тимчасово покинули місце свого постійного проживання внаслідок російської агресії, безкоштовно не пізніше 10 календарних днів після подання заяви відповідно до інформаційної

картки отримують фінансову допомогу на проживання як внутрішньо переміщені особи;

- 2) підзаконною правотворчістю, яка здійснюється адміністративними органами у процесі розпорядчої діяльності

Приклад: з виконання законів України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронні довірчі послуги», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 р. № 868 було затверджено «Порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі»;

- 3) виконавчою діяльністю адміністративних органів, яка безпосередньо спрямована на практичне здійснення адміністративного законодавства, організацію виконання його прямих велінь на території всієї держави.

Приклад: відділ поліції (адміністративний орган) виконує доручення щодо здійснення примусового приводу Особи-1 (приватної особи), яка ухиляється від явки до суду¹.

Отже, відносини, які складають предмет адміністративного права – це суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами. За змістом вони поділяються на надання адміністративних послуг, дійснення розпорядчої та виконавчої діяльності адміністративними органами.

2.3 Відмежування адміністративного права від цивільного

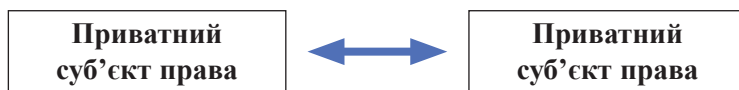
Адміністративне й цивільне право як основоположні галузі права для всіх галузей відповідно публічного і приватного права мають як спільні риси, так і сутнісні відмінності.

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

Однак існують *змістові* та *сутнісні відмінності* між ними. Цивільне право є природним станом людства. Воно стосується найбільш важливих для людей правовідносин та охоронюваних законом інтересів. Парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, які без участі суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) вирішують питання, що розв'язують конфлікти на основі цивільного законодавства та розумного

¹ Постанова про привід Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області. Справа № 346/4752/22. Провадження № 3/346/397/23. Єдиний державний реєстр судових рішень. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108322740>

компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи врегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних заяв чи позовів.



Малюнок 1 – Схема цивільно-правових відносин

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту – суб'єкта публічної адміністрації.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини потенційно містять вагому суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'являється публічний посередник – адміністративний орган.

Тобто в адміністративно-правових відносинах ситуація складається іншим чином, а саме через наявність публічного посередника – адміністративного органу – між приватними суб'єктами (суб'єктом) права. Це є невід'ємною головною ознакою адміністративного права.



Малюнок 2 – Схема адміністративно-правових відносин

Приклад: інспектор патрульної поліції (адміністративного органу), якого викликали на місце дорожньо-транспортної пригоди (ДТП) вступає в адміністративно-правові відносини з двома водіями (приватними суб'єктами адміністративного права) з різним адміністративно-деліктним статусом. Він постає між ними офіційним публічним посередником, виконуючи низку адміністративних обов'язків щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та первинної допомоги. Якщо немає потерпілих, пропонує їм оформити Європротокол самостійно. Якщо водії відмовляються, здійснює оформлення ДТП зі складанням схеми ДТП та протоколу про адміністративне правопорушення на особу (водія), яку інспектор патрульної поліції вважає виною у скоєнні ДТП, оцінюючи докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю¹.

¹ Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 10 листопада 2015 р. за № 1408/27853. Верховна Рада України. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text>

В адміністративно-правових відносинах юридичний статус адміністративного органу є потрійним:

по-перше – адміністративні сервісні відносини адміністративного органу, коли він надає адміністративні послуги приватним суб'єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі адміністративний орган діяти владно щодо приватного суб'єкта адміністративного права не може. Більше того, він є зобов'язальним і має надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

по-друге – адміністративно-арбітражні відносини адміністративного органу, коли він є адміністративним арбітром між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним із них прав і/чи свобод, які перебувають під охороною норм адміністративного права, іншого суб'єкта. У такому разі адміністративний орган є імперативно владним щодо приватного суб'єкта адміністративного права, який порушив права та/або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він вимагає від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або може застосувати легальних засобів адміністративного примусу для припинення правопорушення;

по-третє – адміністративно-імперативні відносини всередині системи адміністративних органів. У цьому разі адміністративний орган, який стоїть вище за ієрархічним шаблоном владної компетенції, має право видавати законні розпорядження підпорядкованому йому адміністративному органу. Тут виникають класичні імперативні адміністративно-правові відносини «влада-підпорядкування».

2.4 Система адміністративного права

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

Отже, *система адміністративного права* – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм¹.

Основними елементами системи адміністративного права є такі:

- **норма адміністративного права** – загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене або санкційоване публічними органами з метою забезпечення публічних прав і свобод людини й громадянина,

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Цит. праця.

нормального функціонування громадянського суспільства та держави й захищене від порушення засобами державного примусу.

Приклад: для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, військовослужбовці Державної прикордонної служби України (диспозиція) мають право застосовувати вогнепальну зброю (санкція). Вогнепальна зброя застосовується лише після здійснення попередження про потребу припинення протиправних дій і намір її застосування (гіпотеза)¹.

Адміністративне право України є поліномативним утворенням, що вміщує в собі велику кількість норм адміністративного права. Однак, якщо опанувати їх послідовно відповідно до запропонованої вченими в галузі адміністративного права класифікації на види, то значної складності для засвоєння здобувачами освіти воно не виникатиме.

Крім того треба підкреслити, що здобувачу освіти немає потреби й не є неможливим вивчити всі норми адміністративного права України (їх близько мільйона). На бакалаврському освітньо-кваліфікаційному рівні достатньо опанувати норми та інститути загального й деякі – особливого адміністративного права, на другому, магістерському освітньо-кваліфікаційному, рівні – тільки норми одного із секторів публічного адміністрування, який визначений навчальною програмою закладу вищої освіти, – наприклад, *Публічного адміністрування захисту права інтелектуальної власності*.

Тим самим із норм спеціального адміністративного права здобувач у закладі вищої освіти опанує публічне адміністрування тільки одного, загалом невеликого за обсягом, сектору публічного адміністрування. Однак, засвоївши методологію аналізу публічного адміністрування суспільних відносин на прикладі одного сектору суспільного життя та володіючи правилами тлумачення норм права, фахівець-юрист на практиці зможе вже самостійно опанувати будь-який сектор (сферу, галузь) публічного адміністрування;

- **інститут адміністративного права** – сукупність норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини.

Приклад: інститут публічного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом адміністративних органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства приватними й публічними суб'єктами права та забезпечення інтересів суспільства.

Наскільки багатогранним є адміністративне право, настільки множинними є його інститути. Зокрема вони за різними критеріями поділяються на *інститути загального, особливого та спеціального адміністративного права; матеріальні, процедурні та процесуальні; інститути галузей, сфер та секторів публічного адміністрування;*

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. Верховна Рада України. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#n125>

- **підгалузь адміністративного права** – сукупність інститутів адміністративного права, пов’язаних спільною метою юридичного регулювання¹.

Приклад: адміністративно-деліктне право як підгалузь адміністративного права містить матеріальні норми та норми, які визначають провадження у справах про адміністративні правопорушення. Матеріальні норми визначають поняття адміністративного правопорушення, цілі та види адміністративного покарання, складу адміністративних правопорушень у різних сферах державного управління, повноваження та види органів, компетентних розглядати це правопорушення.

Учені продовжують дискутувати щодо зовнішнього формального опису системи адміністративного права.

Домінують при цьому *три основні підходи*:

- 1) система адміністративного права складається із загальної та спеціальної частин;
- 2) адміністративне право поділяється на Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право²;
- 3) адміністративне право поділяється на Загальне адміністративне право, Особливе адміністративне право та Спеціальне адміністративне право.

Перший підхід перейшов до галузі адміністративного права України від попередньої епохи. Він є застарілим, однак ще використовується в авторських курсах деяких науково-педагогічних працівників.

Другий підхід до поділу системи адміністративного права на *загальне й особливе* було утверджено у вітчизняній науці адміністративного права на основі надбань німецького адміністративного права³.

В умовах сьогодення до вітчизняного *Загального адміністративного права* належать такі основні засади та інститути:

- 1) поняття, сутність і зміст публічного адміністрування;
- 2) принципи адміністративного права;
- 3) джерела адміністративного права;
- 4) адміністративно-правовий статус суб’єктів адміністративного права;
- 5) адміністративні послуги;
- 6) інструменти публічного адміністрування;
- 7) адміністративна процедура;
- 8) захист приватної особи в публічному адмініструванні.

Особливе адміністративне право є комплексним утворенням, у межах якого об’єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від Загального адміністративного права. Кожна

¹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Цит. праця.

² Важливо знати, що Програма другого блоку єдиного фахового вступного випробування з правничих дисциплін, яка затверджено МОН, систему адміністративного права України визначила через поділ її на «Загальне адміністративне право» та «Особливе адміністративне право».

³ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Цит. праця.

з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери) публічного адміністрування.

Перелік підгалузей, які утворюють зміст Особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення функцій, які покладаються на адміністративні органи, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права.

Загально визнано, що *основними складниками Особливого адміністративного права є службове право та адміністративно-деліктне право*. Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права додатково відносять поліцейське право; енергетичне право; інфраструктурне право; спортивне право тощо.

Відповідно до змісту *третього підходу* щодо виділення **Спеціального адміністративного права** вчені відносять специфіку публічного адміністрування в різних галузях суспільного життя, які не мають ознак підгалузі адміністративного права. Це публічне адміністрування в галузях культури, економіки, освіти, оборони, соціального забезпечення, екології, юстиції, охорони здоров'я, правоохоронної діяльності, спорту, фінансів та ін., які у свою чергу поділяються на окремі сфери та сектори.

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

При цьому потрібно зазначити, що зміст адміністративного права як **начальної дисципліни** виходить за межі змісту адміністративного права як галузі. Він може бути як вужчим, так і ширшим за зміст галузі адміністративного права. Причиною цього є те, що в умовах університетського самоврядування закладів вищої освіти науково-педагогічні кадри розробляють і затверджують на вчених радах авторські програми з однойменної дисципліни з урахуванням традицій, власного досвіду та специфічних умов навчання.

Що стосується сфери впливу **науки адміністративного права**, то вона є найширшою та наповнює всю публічну юридичну матерію суспільства, якщо там об'єктивно не можливо обійтися без втручання адміністративних органів для захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб або забезпечення публічного інтересу держави й суспільства загалом. Загалом слід зазначити, що вчення про публічно-правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет науки адміністративного права.

Запитання і завдання

1. Назвіть мету адміністративного права.
2. Розкрийте завдання адміністративного права.
3. У чому полягає призначення адміністративного права?

4. Розкрийте відносини, що складають предмет адміністративного права.
5. Здійсніть відмежування адміністративного права від цивільного.
6. У чому полягає опис системи адміністративного права?

Тест

Види публічного адміністрування за змістом	
а	адміністративні послуги, адміністративна діяльність та державне управління
б	адміністративні послуги, виконавча діяльність та адміністративна відповідальність
в	адміністративні послуги, розпорядча діяльність та виконавча діяльність
г	адміністративні послуги, розпорядча діяльність та адміністративний процес

Література для поглибленого вивчення

1. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 704 с.
2. Діхтієвський П.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. 772 с
3. Адміністративний процес в Україні : колективна монографія / В. Галуцько, П. Діхтієвський, С. Стеценко, О. Ситников та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 846 с.
4. Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Administrative Law of Ukraine for Foreigners : Popular science publication / Valentyn Halunko (ed.). Odesa : Publishing House «Helvetica», 2021. 88 p.
7. Адміністративне право для громадян України : науково-популярне видання / за ред. В. Галуцька. Київ : НДПП. 2019. 114 с.

*Ми своєю кров'ю виборюємо
Незалежність не тільки для себе.
Ми боремося за всі демократичні цінності.
Петро Черник¹*

Розділ 3

ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ²

3.1 Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Близько четвертої години ранку 24 лютого 2022 року росія без оголошення війни розпочала військову агресію проти суверенної держави Україна. Почалася наземне вторгнення російських регулярних військ в Україну практично з усіх боків землі й моря спільних кордонів України з росією та її сателітом білоруссю. Дещо раніше російські ракети почали вражати територію практично всієї України. Президент України оголосив про запровадження воєнного стану на території всієї держави. Верховна Рада України проголосувала за це рішення.

Війна, за класичними твердженнями К. Клаузевіца, – це не що інше, як продовження державної політики іншими засобами, акт насильства, який має на меті змусити противника виконати волю переможця; акт людських відносин; зіткнення великих інтересів (суспільний конфлікт), що розв'язується кровопролиттям.

Будь-яка сфера суспільних відносин регулюється нормами адміністративного права. Не є виключенням із цього й життя Українського суспільства та держави в режимі воєнного стану. І навпаки – публічне адміністрування в умовах воєнного стану посилюється. Воно базується на історичних надбаннях людства та Українського народу, у яких війни були не рідкісним, а системним явищем.

Певні риси публічного адміністрування як різновиду соціальних відносин виникають раніше за державу і право. Парадокс існування на землі Людини розумної полягає в тому, що людство від часу перших своїх об'єднань постійно воювало із собі подібними. Агресивна поведінка базується на тваринній природі людини як хижака. Логічним було б те, що при переході до розумного життя названі негативні властивості людства мали бути мінімізовані. Однак найвищий рівень серед живої природи щодо абстрактного мислення люди направляють не лише на мирне будівництво, однак і на організоване знищення один одного.

¹ Пекло для путіна на фронті! ЗСУ дають ВІДСІЧ армії рф. 24.2014. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=GBX9K9Jx2nw>

² Автор: Валентин Галуцько.

Як результат, незважаючи на значний розвиток індивідуальної та колективної культури людства, війни, на жаль, не припиняються.

Отже, варто зазначити, що в умовах війн людство завжди жило і буде ще довго жити, можливо й вічно. Тим самим будь-яка держава та її громадяни мають розуміти, що ніхто не може бути застрахований від військових дій, від загарбання її держави, від знищення та приниження її громадян іншими державами та військово-терористичними утвореннями.

До війни кожному громадянину України та вітчизняному публічному апарату варто готуватися, виділяти достатні публічні фінанси для військового сектору, практично всім громадянам потрібно вміти захищати свою Вітчизну як за професійним вибором, так і в загонах територіальної самооборони, гуманно користуватись успіхами перемоги й мужньо переносити поразку.

Саме з таким викликом зітнулось українське суспільство ще на початку 2014 року, коли росія загострила гібридну війну в Україні через анексію Автономної республіки Крим та розв'язала збройний конфлікт в окремих районах Донецької та Луганської областей. А від 24 лютого 2022 року – із повномасштабним вторгненням її військ в Україну та оголошенням воєнного стану – наше суспільство та держава функціують сьогодні.

Однак, на питання російсько-української війни варто поглянути й у значно ширших часових рамках. Так, 1659 року під Конотопом відбулася битва між військами гетьмана І. Виговського та Кримського ханату з московським військом. Це була грандіозна, однак утрачена через внутрішні чвари перемога українського народу в московсько-українській війні 1658–1659 рр. Від того часу як у «гібридному», так і «гарячому» форматі, на наш погляд, ця війна не припинялась ніколи. Сьогодні вона відбувається в найгострішій формі.

Отже, *воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання* – це особливий правовий режим, що уведений у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України 24 лютого 2022 р. в Україні, що передбачає надання відповідним адміністративним органам (військовим і цивільним) повноважень, необхідних для відсічі збройної агресії, а також тимчасового обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

3.2 Завдання адміністративного права в умовах воєнного стану¹

Воєнний стан забезпечується насамперед за допомогою норм адміністративного права на основі теорії адміністративного права. Усе це не скасовує природні та прописані в Конституції права і свободи людини і громадянина, хоча деякі з них тимчасово обмежуються. Правозастосовна діяльність публічної адміністрації рельєфно набуває більшого адміністративно-владного характеру.

¹ Упорядник: Ігор Глобенко.

Усе підкреслене вище потребує по-новому поглянути на теорію адміністративного права, яка має розкривати засади для ефективного відбиття військової агресії російсько-терористичних військ в Україні.

Загалом треба зазначити, що теорія адміністративного права критично відстає від вимог (практики) воєнного стану, адже виникли нові чинники та негативні виклики, на які українські вчені-адміністративісти ще не дали відповіді.

В умовах воєнного стану адміністративне право має дати відповіді на такі питання:

- 1) згуртування Українського народу на відбиття російсько-терористичної агресії;
- 2) публічне адміністрування належного кадрового забезпечення Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- 3) публічне адміністрування забезпечення зброєю та іншими засобами ведення війни Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- 4) публічне адміністрування протидії пропаганді «руського миру»;
- 5) публічне адміністрування виявлення, фіксування злочинів російсько-терористичних військ та передання цієї інформації, зокрема й щодо колаборантів, правоохоронним органам України;
- 6) публічне адміністрування вшанування подвигів військовослужбовців Збройних Сил України та інших сил безпеки й оборони;
- 7) ефективність наукових досліджень щодо забезпечення Збройних Сил України та інших сил безпеки й оборони новою ефективною зброєю;
- 8) забезпечення ефективності публічного адміністрування військово-промислового комплексу;
- 9) наукові узагальнення щодо провідного місця інституту волонтерства в системі публічного адміністрування;
- 10) проблеми соціального та іншого захисту родичів загиблих героїв, інвалідів та учасників війни;
- 11) оптимальне співвідношення публічного адміністрування дотримання воєнної й державної таємниці та проблеми свободи слова, запобігання корупції;
- 12) проблема дотримання прав та інтересів військовослужбовців Збройних сил та інших сил безпеки й оборони України;
- 13) ефективне забезпечення дисципліни в підрозділах Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- 14) ефективність і приведення до принципу верховна права чинної системи публічного адміністрування комплектування Збройних сил України та інших сил безпеки й оборони;
- 15) вирішення проблеми меж і доцільності «примусової» мобілізації, обмеження виїзду за кордон громадян України в період воєнного стану;
- 16) особливості публічного адміністрування за законодавством України на тимчасово окупованих територіях;
- 17) забезпечення прав та інтересів тимчасово переміщених осіб.

При цьому воєнний стан не має призводити до порушення прав і свобод громадян, а тільки може мінімально їх обмежувати в об'єктивно необхідних межах; не призводити до політичних переслідувань під гаслами боротьби з агресором. Недопустимими є порушення прав журналістів на критику публічної влади, які не розкривають при цьому інформації, що містить державну й військову таємницю. Також залишаються актуальними, і навіть ще більш болючими для суспільства, питання запобігання корупції.

Отже, до війни кожному громадянину України та вітчизняному публічному апарату варто постійно готуватися: виділяти достатні публічні фінанси для військового сектору; усім громадянам слід навчатися захищати свою Вітчизну як у Збройних силах України, так і в інших силах безпеки й оборони, у загонах територіальної оборони, партизанських загонах руху опору¹. При цьому потрібно гуманно користуватись успіхами перемоги та мужньо переносити тимчасові поразки.

3.3 Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану²

По-перше, влада об'єднує Український народ на оборону Вітчизни, а саме військовослужбовців Збройних сил України, інших сили безпеки й оборони, посадових осіб місцевих військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виробників зброї та амуніції, волонтерів, дипломатів, суб'єктів громадянського суспільства, журналістів, блогерів, зірок класичної та масової культури тощо.

Режим воєнного стану має стати таким адміністративно-правовим режимом, щоб українська влада, український народ, українська наука, український бізнес, українські правоохоронні органи, українська культура працювали як єдиний злагоджений правовий механізм на забезпечення Збройних Сил України, інших сил безпеки й оборони усім необхідним для Перемоги. У цій царині є як видатні успіхи, так і певні прорахунки.

До успіхів слід віднести успішно проведені заходи Президентом України Володимиром Зеленським, представниками громадянського суспільства, дипломатами щодо забезпечення Збройних сил України сучасним західним озброєнням; масовий і потужний волонтерський рух, який закриває невідкладні потреби військовослужбовців на «нулі» і передній лінії бойового зіткнення.

До прорахунків належать такі: не створено справедливої й ефективної системи публічного адміністрування мобілізації; не створено належних умов

¹ Будь-який громадянин України, навіть з ознаками інвалідності, може здійснювати посильні заходи щодо оборони Вітчизни – наприклад, працюючи в кіберпросторі чи передаючи інформацію про рух і дії окупантів на тимчасово окупованій території. Це зобов'язані здійснювати всі здорові громадяни України.

² Авторка: **Іванна Мацелюх**.

(стимулів) для українського бізнесу щодо виробництва власної зброї; наявні прорахунки в публічному адмініструванні запобігання корупції.

По-друге, публічна влада характеризується публічністю. Адміністративні органи мають діяти виключно з метою забезпечення публічного інтересу та прозоро. Незважаючи на обмеження воєнного стану, які пов'язані з дотриманням таємниці, прозорість залишається невід'ємною складовою публічності. Адже коли її недостатньо, відразу виникають зловживання. Наочним прикладом стали закупки продовольства за завищеними цінами для військовослужбовців у Міністерстві оборони України¹.

По-третє, публічна влада здійснюється адміністративно-владним апаратом – Президентом України, Кабінетом Міністрів, Міністерством оборони, деякими іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади, місцевими військовими адміністраціями, головами та виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування тощо.

По-четверте, адміністративна діяльність характеризується верховенством, обов'язковістю виконання рішень, виданих у межах законодавчо прописаної компетенції.

Наприклад: наказом Херсонської міської державної адміністрації від 19 червня 2023 р. № 80 було запроваджено комендантську годину на території мікрорайону «Корабел» (Острів) та заборонено для громадян в'їзд на території Нафтогавані й Гідропарку у зв'язку з надзвичайною ситуацією внаслідок руйнування греблі Каховської ГРЕС, що призвела до катастрофічного затоплення².

По-п'яте, забезпечується адміністративно-сервісним апаратом, насамперед Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством соціальної політики, місцевими військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, волонтерами та іншими представниками громадянського суспільства, щодо громадян, які постраждали від російсько-терористичної агресії чи потребують захисту від інших видів небезпеки.

Приклад: забезпечення ними прав внутрішньо переміщених осіб.

По-шосте, здійснюється нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ і забезпечення прав, свобод та інтересів громадян.

Приклад: згідно з нормативно-правовим актом – Указом Президента України – визначено, що Головнокомандувач Збройних сил України здійснює

¹ Шабаєв Г., Єгошина В., Бурдей Н., Седлецька Н. Меню для армії. «Схеми» дістали усі таємні контракти на харчування військових. 2023. <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemy-kharchuvannya-viyskovykh/32319319.html>

² Про запровадження комендантської години на території мкрн «Корабел» (Острів) та заборони громадян щодо в'їзду на територію Нафтогавань та Гідропарк : Наказ Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району Херсонської обл. від 19 червня 2023 р. № 80-Н. 2023. <https://miskrada.kherson.ua/wp-content/uploads/2023/06/80-n-vid-19.06.2023-komendantska-hodyna-ostriv.pdf>

безпосереднє військове керівництво, управління та підтримання спроможностей застосування Збройних сил України, а також переданих в його підпорядкування сил і засобів. Затверджує документи (доктрини, настанови, стандарти тощо), організовує розроблення Стратегічного замислу та Стратегічного плану застосування Збройних сил України, інших складових сил оборони з відсічі збройній агресії. Видає обов'язкові для виконання у Збройних силах України та інших складових сил оборони накази та директиви.

Отже, публічна влада в умовах воєнного стану об'єднує Український народ на оборону держави від російсько-терористичної агресії. Вона характеризується публічністю та обов'язковістю виконання своїх рішень (дій), забезпечується адміністративним владним та сервісним апаратом через нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо захисту Вітчизни від російсько-терористичних військ і забезпечення прав, свобод та інтересів громад в умовах воєнного стану.

3.4. Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану¹

За змістом, визначаються такі види:

1. Забезпечення обороноздатності та організація оборони Вітчизни

Приклад: Після початку повномасштабного військового вторгнення 24 лютого 2022 р. Президентом України було ухвалено низку невідкладних рішень, які дозволили менше ніж за добу юридично ввести українську державу та суспільство в режим воєнного стану. Було утворено персональний склад Ставки Верховного Головнокомандувача, утворено військові адміністрації, оголошено загальну мобілізацію, уведено в дію План оборони України та Зведений план територіальної оборони України.

2. Надання публічною адміністрацією адміністративних та соціальних послуг, коли публічна адміністрація має задовольняти права, свободи й інтереси громадян

Приклад: центри соціального захисту населення місцевих органів влади беруть на облік внутрішньо переміщених осіб, які змушені покинути свої помешкання, що перебувають під тимчасовою окупацією російсько-терористичними військами. Це дає можливість такій категорії громадян мати повноцінний доступ до адміністративних, освітніх, медичних та інших послуг, отримання матеріальної та іншої публічної допомоги.

3. Здійснення виконавчої діяльності, у процесі якої публічна адміністрація здійснює виконання законів та території всієї України

¹ Автор: Михайло Руденко.

Приклади:

Із виконання Закону України від 21 травня 1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням Чернігівської міської ради було виділено кошти для поточних та капітальних ремонтів пошкоджених (зруйнованих) російськими терористичними агресорами приватних будинків громадян. Розмір матеріальної допомоги встановлюється залежно від ступеня пошкодження оселі.

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 року № 209 було врегульовано через норми підзаконного нормативно-правового акту питання захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, через їх обов'язкову евакуацію¹.

Наказом Міністерства оборони України від 25 травня 2023 року № 308 було затверджено механізм призначення та виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі певних категорій військовослужбовців.

4. Здійснення розпорядчої діяльності, коли публічна адміністрація відповідно до прописаної компетенції з метою деталізації та уточнення законів видає підзаконні нормативно-правові акти

Приклади:

Наказом Міністерства оборони України від 26 вересня 2023 р. № 566, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 27 вересня 2023 р. за № 1705/40761, було затверджено зміни до Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам.

Рішенням Чернігівської міської ради було виділено кошти для поточних і капітальних ремонтів пошкоджених (зруйнованих) російськими агресорами приватних будинків громадян.

Указ Президента України від 3 вересня 2022 р. № 665 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області»².

Розпорядження Президента України 23 вересня 2022 р. № 197 «Про призначення І. Дударя начальником Асканія-Нової селищної військової адміністрації Каховського району Херсонської області»³.

Рішення штаб-сержанта 7-го прикордонного Карпатського загону Особи 2 від 22 травня 2023р щодо тимчасової заборони громадянину України Особі 1, який досяг 16-річного віку, виїзду з України⁴.

¹ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 і від 29 липня 2022 р. № 854. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209. *Верховна Рада України*. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2023-%D0%BF#Text>

² Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області. Указ Президента України від 3 вересня 2022 р. № 665. 2022. <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137>

³ Про призначення І. Дударя начальником Асканія-Нової селищної військової адміністрації Каховського району Херсонської області. Розпорядження Президента України 23 вересня 2022 р. № 197. <https://www.president.gov.ua/documents/1972022-rp-44141>

⁴ Про відмову в перетині державного кордону України громадянину України, який досяг 16-річного віку. Рішення штаб-сержанта 7-го прикордонного Карпатського загону Д. Алефір від 22 травня 2023 р.

Запитання і завдання

1. Розкрийте підстави та порядок уведення воєнного стану.
2. Які невідкладні завдання стоять перед адміністративним правом в умовах воєнного стану?
3. Назвіть ознаки, які характеризують публічну владу в умовах воєнного стану.
4. Розкрийте види публічного адміністрування в умовах воєнного стану.
5. Які права не можуть бути обмежені під час дії воєнного стану?

Література для поглибленого вивчення

1. Галунько В., Підберезних І., Махмурова-Дишлюк О. Вітчизняна (народна) війна українського народу з російською агресією 2022 року: чинники публічного адміністрування. *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8631>
2. Валуліліна З. Військова теорія К. Клаузевіца в теоретичному дискурсі. *Ефективна економіка*. 2017. № 11. <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5881>
3. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні».
4. Питання Головнокомандувача Збройних сил України. Указ Президента України 27 березня 2020 р. № 123.
5. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64. «Про введення воєнного стану в Україні».
6. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 69 «Про загальну мобілізацію».
7. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 70 «План оборони України та Зведений плану територіальної оборони України».
8. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 71 «Про використання Збройних сил України та інших військових формувань».
9. Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 72 «Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача».
10. Власники пошкоджених/зруйнованих приватних будинків отримають матеріальну допомогу з міського бюджету Чернігова. *Офіційний вебсайт Чернігівської міської ради*. 2022. <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-54021/>
11. Галунько В. Вітчизняна (Народна) війна Українського народу з російською агресією 2022 року: чинники публічного адміністрування. *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8631>
12. Глобенко І. На шляху боротьби Українського народу проти російської агресії. *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8634>
13. Галунько В. Маріуполь березень-квітень 2022 р.: пекло, відвага та право / *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8664>

14. Галунько В. Російський неофашизм: теоретико-методологічні засади та напрями протидії в Україні. *Академія адміністративно-правових наук*. 2022. <http://www.ssaals.com.ua/?p=8671>
15. Галунько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

ГЛАВА 2

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹



Принципи є провідною категорією в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн. У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляється сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби.

У теорії права під **принципами права** розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку.

Характерними рисами принципів адміністративного права є такі:

- формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина й нормального функціонування громадянського суспільства та держави;
- визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту адміністративним судом та адміністративними органами;
- визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку;
- устанавлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права;
- характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності засади поведінки суб'єктів адміністративного права, однак які є реально досяжними.

Отже, **принципи адміністративного права** – це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність адміністративних органів з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормальне функціонування держави та громадянського суспільства.

¹ Упорядник: Валентин Галунько.

Розділ 1

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

1.1 Принцип верховенства права в адміністративному праві

Принцип *верховенства права* є головним принципом права, головним принципом адміністративного права та загалом головним принципом правової держави.

Він закріплений у ст. 8 Конституції України. Його дія поширюється на всю публічну владу і на громадян – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які виконують делеговані виконавчі функції, а також на всі сфери юридичної діяльності – правотворчість, правозастосування та правоохоронну діяльність.

Водночас принцип верховенства права є юридично обов'язковою нормою найвищого рівня. Зокрема згідно з КАСУ суд при вирішенні адміністративних справ керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Суд застосовує цей принцип з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Як відомо, рішення Суду стали обов'язковими для України після ратифікації Європейської конвенції з прав людини 1997 р. та ухвалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 р.

Верховенство права в адміністративному праві має характеризуватися такими рисами:

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

Лише доктрина природного права є джерелом розуміння того, що права людини й основоположні свободи не надані державою своїм громадянам права у вигляді створених нею норм права – це природні права, що властиві людині від природи та належать їй як творінню Природи (Бога), а не як члену суспільства, і тому є невідчужуваними.

Отже, *принцип верховенства права в адміністративному праві* є головною об'єктивною засадою, на якій базується адміністративно-правова діяльність адміністративних органів, адміністративного суду та інших учасників адміністративно-правових відносин з метою забезпечення (недопущення порушення) прав, свобод та інтересів приватних осіб, публічного інтересу держави та суспільства загалом.

1.2 Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин

Важливим чинником сутності верховенства права як принципу адміністративного права є характеристика частини 2 статті 8 Конституції України, де закріплено принцип ієрархії юридичних норм. Цей складник принципу верховенства права скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній. Зміст принципу ієрархії юридичних норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто стоїть над законами і всіма підзаконними нормативно-правовими актами, а також над міжнародними договорами.

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

- найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними;
- законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт, який порушує права і свободи людини і громадянина, є неправовим, не підлягає виконанню, більше того – його виконання є карним;
- законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, а його невиконання є караним;
- принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративного суду та адміністративних органів.

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

Особливу роль у системі інституційного забезпечення верховенства права відведено адміністративному судочинству.

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

Принцип верховенства права при врегулюванні адміністративних відносин включає такі елементи:

- можливість звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод і законних інтересів на підставі Конституції України та (або) теорії природного права;
- забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, що регулює спірні відносини, його неповноти, неясності чи суперечливості;
- застосування в діяльності адміністративного суду та суб'єктів публічної адміністрації судової практики Європейського суду з прав людини.

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

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

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

Адміністративні суди мають перевіряти, а адміністративні органи повіряти свої адміністративні акти, дії або бездіяльність органів влади та її посадових осіб на відповідність Конституції й законам України. Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення.

Запровадження в Україні системи адміністративного судочинства є одним із найбільш значущих кроків на шляху утвердження верховенства права в нашій державі. Значний позитивний внесок у цьому процесі належить законодавчому забезпеченню утвердження верховенства права в КАСУ, в якому виписано структурні одиниці принципу верховенства права (статті 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 235, 237).

Механізмом забезпечення дієвості верховенства права в українській юридичній системі є **конституційний принцип**, відповідно до якого норми Конституції є нормами прямої дії, звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Із цього випливає, що *нормами прямої дії в Конституції є лише ті норми, що стосуються прав і свобод людини і громадянина*. Тим самим звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано лише для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

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

1.3 Верховенство права згідно з тлумаченням Конституційного Суду України¹

Ураховуючи те, що рішення Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади, а обов'язок виконання рішень Конституційного Суду України є прямою вимогою Конституції України, звернемося до офіційного тлумачення ним засад принципу верховенства права.

Є незаперечне рішення Конституційного суду України, що верховенство права – *це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність*, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

Одним із проявів верховенства права є те, що воно *не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України.*

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, зокрема щодо обмеження свободи й рівності особи.

Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Справедливість розглядають як властивість права, виражену в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу².

Із конституційних принципів рівності та справедливості випливає *вимога визначеності*, ясності й недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминує призводить до сваволі³.

¹ Упорядники: Дмитро Бузницький, Валентин Валентинович Галуцько.

² Абзац третій підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 1.17 статті 1, статті 8 Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 24 березня 2005 року № 2-рп/2005

³ Абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005.

Одним з елементів верховенства права є *принцип правової визначеності*, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці припустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлених такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки¹.

Елементами верховенства права є принципи:

- рівності;
- справедливості;
- правової визначеності;
- ясності й недвозначності правової норми².

На основі системного аналізу оспорюваних положень кодексів Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони ґрунтуються на принципі верховенства права, зокрема на таких його складових як:

- ефективність мети;
- засоби правового регулювання;
- розумність;
- логічність закону³.

Додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права зумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах:

- справедливості;
- розмірності;
- з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України⁴.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010.

² Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. Речення перше, друге абзацу другого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини. 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) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Пріма-Сервіс» ЛТД щодо офіційного тлумачення положення пункту 7 частини третьої статті 129 Конституції України та за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини шостої статті 12, частини першої статті 41 Кодексу адміністративного судочинства України, частини другої статті 197 Цивільного процесуального кодексу України, а також частини восьмої статті 81-1 Господарського процесуального кодексу України (справа про фіксування судового процесу технічними засобами) від 8 грудня 2011 року № 16-рп/2011.

⁴ Абзац восьмий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011.

Одним з елементів верховенства права є **принцип пропорційності**, який у сфері соціального захисту означає зокрема, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, мають спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірні з нею¹.

Складовими принципу верховенства права є:

- права передбачуваність;
- права визначеність.

Принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності².

Згідно із цим принципом обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустимі, зокрема, за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, якими встановлюються такі обмеження³.

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини⁴.

Особи мають право розраховувати на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають

¹ Абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

² Абзац шостий пункту 2.1 мотивувальної частини. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017.

³ Абзац другий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини дев'ятої статті 61, частини третьої статті 105 Закону України «Про вибори народних депутатів України», пункту 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі» (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії) від 21 грудня 2017 року № 3-р/2017.

⁴ Абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довгочасного грошового утримання) від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018.

ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів.

Принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону й набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом¹.

Принцип юридичної визначеності не виключає визнання за органом публічної влади певних дискреційних повноважень в ухваленні рішень, однак у такому разі має існувати механізм запобігання зловживанню ними².

Відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки.

Юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (*legitimate expectations*), зокрема в тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване. Юридичною визначеністю зумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату через учинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки. Утілення легітимних очікувань унеможлиблюється, зокрема, у разі, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими³.

¹ Абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII від 22 травня 2018 року № 5-р/2018.

² Абзац другий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11 жовтня 2018 року № 7-р/2018.

³ Абзаци другий – четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких

Принцип юридичної визначеності як складова конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише через законодавче закріплення якісних, зрозумілих норм¹.

Отже, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах, і відповідно суб'єкт правозастосування може передбачити й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

Юридичну визначеність потрібно розуміти через такі її складові:

- чіткість;
- зрозумілість;
- однозначність норм права;
- право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування).

Таким чином, *юридична визначеність* передбачає, що законодавець має прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується в певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

Законні очікування є одним із проявів справедливості у праві й передбачають юридичну визначеність правового регулювання щодо суб'єктів права. В аспекті статті 8 Конституції України юридична визначеність означає несуперечливість такого регулювання та недопустимість його зміни з порушенням засадничих принципів права.

У контексті верховенства права юридична визначеність спрямована на забезпечення чіткості змісту норм права. Законні очікування – невід'ємна частина юридичної визначеності – виникають унаслідок законодавчої діяльності парламенту й полягають у такому: якщо особа очікує досягнення певного результату, діючи відповідно до норм права, то має бути гарантований захист цих очікувань.

положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 23 березня 2017 року № 1989-VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019 № 3-р(І)/2019.

¹ Абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції», пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб» від 6 червня 2019 року № 3-р/2019.

Кожна особа влаштовує своє життя з усвідомленням того, що правове регулювання вимагає стабільності й органи державної влади не можуть свавільно вносити зміни, які порушують засадничі принципи права. Отже, очікування індивіда у зв'язку зі зміною законодавчого регулювання є правомірними, якщо вони є розумними та існує можливість заподіяння шкоди від порушення таких очікувань.

Основна мета верховенства права полягає насамперед в обмеженні влади держави над людиною, в убезпеченні від довільного втручання держави та її органів у певні сфери життєдіяльності людини.

Верховенство права слід розуміти зокрема як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади.

Верховенство права як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права потрібно розглядати зокрема й у контексті основоположних таких його складових, як *принцип законності, принцип поділу влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду*. У такому контексті верховенство права означає, що органи державної влади не можуть діяти свавільно та зобов'язані дотримуватись правил, які даватимуть можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах. На підставі зазначеного особа може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

Верховенство права (правовладдя) як невід'ємний елемент системи цінностей, що їх покладено в основу сучасного європейського правопорядку, належить до тріади принципів спільної спадщини європейських народів поряд із такими її складниками, як правдива демократія й людські права.

Українська формула правовладдя як засади національного консунційного устрою є двоскладовою: відповідно до першого складника «верховенство права в Україні визнається», відповідно до другого – «верховенство права в Україні діє».

Що стосується першого – імперативу визнання правовладдя державою, то Україна виконала його як на міжнародному рівні (через приєднання до Статуту Ради Європи та ратифікацію Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року), так і на національному (через унормування принципу верховенства права передусім у розділі I «Загальні засади» Конституції України, завдяки чому він сукупно з іншими принципами цього розділу визначає український конституційний устрій, а також через унормування цього принципу у законах держави як керівного для діяльності органів державної влади).

Другий складник «верховенства права» – правовладдя – висуває імператив його дієвості, тобто ефективності, чим власне і здійснюється забезпечення його практичної значущості. Ідеться насамперед про сукупність національних інституцій, механізмів і процедур, що є доконечними для того, щоб особа була спроможною на людську гідність і захистити себе від свавільних дій держави (її органів і посадових осіб). Цей складник спрямовано здебільшого на вимогу щодо наявності в політичній та юридичній системах держави тих інституційних

(структурних) елементів, що в поєднанні з відповідними юридичними процедурами забезпечують інституційний та процесовий механізми верховенства права (правовладдя).

Особливу роль у системі інституційного забезпечення «верховенства права» (правовладдя) відведено судовій владі загалом, а зокрема – *конституційному й адміністративному видам судочинства*. Саме ці два види судочинства мають забезпечувати узгоджений характер усієї юридичної системи в умовах співіснування суперечливих норм, завдяки чому досягається дієвість верховенства права (правовладдя), тобто його ефективність.

Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях довіри до судової системи загалом та дієвості верховенства права (правовладдя). Одним зі складових його елементів є *вимога передбачуваності приписів права*.

Складовим елементом загального принципу юридичної визначеності як вимоги верховенства права (правовладдя) також є *принцип правомірних (легітимних) очікувань*, який, за тлумаченням Венеційської Комісії, «виражає ідею, що органи публічної влади повинні додержуватися не лише приписів актів права, а й своїх обіцянок та пробуджених очікувань» (спеціальне Дослідження Венеційської Комісії «Мірило правовладдя», CDL-AD(2016)007, пункт II.B.5.61).

Розподіл повноважень між гілками державної влади є інтегральною рисою верховенства права. Тому дотримання принципу верховенства права накладає правові обмеження на виконавчу гілку влади, оскільки вона не може функціювати поза Конституцією України та поза місцем, визначеним для неї поділом державної влади.

Стандартами конституціоналізму та цінностями Конституції України виключається контроль виконавчої гілки влади над судовою гілкою влади.

Принцип верховенства права визначає обов'язок держави не вдаватися до свавільних дій. Надмірний формалізм у вимогах щодо текстуального викладу окремих приписів Кодексу або іншого акта законодавства з метою, зокрема, звуження змісту та обсягу характерних для приватного права оцінних понять або зменшення ролі суду в оцінюванні фактів та тлумаченні й застосуванні приписів права перестає бути метою забезпечення юридичної визначеності та нівелює значення правосуддя в державі, керованій правом.

Вимога юридичної визначеності стосується якості актів права та їх приписів, а не «ситуації».

Співвідношення між поставленою метою та засобами її досягнення має відповідати вимогам *принципу дотримання*, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту загального інтересу та потребою забезпечити індивідуальні права особи, відповідно до якого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими та мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежено.

Принцип презумпції невинуватості – це універсальна гіпотеза стосовно непричетності особи до вчинення правопорушення. Презумпцію невинуватості не можна тлумачити суто лінгвістично, тобто як таку, що стосується виключно

чинення правосуддя. Презумпція невинуватості, визначена в контексті інших приписів Конституції, має ширший зміст, тому її не можна пов'язувати лише з кримінально-правовими відносинами. Особливо важливо, щоб державні органи та їх посадові особи дотримувалися презумпції невинуватості, щоб останні утримувалися від поводження з особою як зі злочинцем, доки особу не буде визнано винною у вчиненні злочину рішенням суду, що набрало законної сили, та відповідно до процедури, встановленої законом.

Це зокрема означає, що особу, підозрювану в учиненні кримінального правопорушення, після закриття стосовно неї кримінального провадження з будь-яких підстав має сприймати вся публічна влада як таку, що не вчиняла кримінального правопорушення, поводження з нею має відповідати такому сприйняттю та не спричиняти жодного явного осуду чи натяку на нього, не формувати негативного сприйняття суспільством такої особи, не підривати її репутації тощо.

Згідно з принципом верховенства права *надання згоди особою на закриття стосовно неї кримінального провадження у зв'язку з декриміналізацією діяння обов'язкове*, оскільки це є умовою здійснення її права викласти свою позицію стосовно власної невинуватості. Відсутність такої можливості не забезпечує дотримання основних конституційних засад, які поширюються й на кримінальне провадження, а саме рівності перед судом і законом, змагальності сторін та свободи в поданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості, а отже, призводить до порушення права на судовий захист.

Протидія злочинності має здійснюватися *виключно правовими засобами з неухильним дотриманням прав і свобод людини, а також принципів верховенства права та верховенства Конституції України*.

Одним з елементів верховенства права є *принцип пропорційності*, який означає, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, мають спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірні з нею.

Принцип домірності зобов'язує суд у кожному конкретному випадку домірно застосовувати види покарання та (або) інші заходи кримінально-правового характеру з огляду на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення та низку інших фактів й обставин.

Право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання в це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть уважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів. Будь-яке втручання у право власності має ґрунтуватися на законі, мати правомірну мету та бути домірним. Порядок набуття права власності на нерухоме майно має забезпечувати власників від порушення їх прав і від безпідставного набуття прав недобросовісними набувачами внаслідок, зокрема, учинення злочинних, інших неправомірних та (або) недобросовісних дій, спрямованих на захоплення чужого майна, а також

унаслідок ухвалення помилкових або незаконних рішень та дій у сфері державної реєстрації прав тощо.

Втручання держави в конституційне право можливе на підставі приписів, що відповідають вимозі юридичної визначеності, та лише за допомогою засобів, які є домірними.

Держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – та підтримуючи дієвість принципу верховенства права (правовладдя), має не лише утриматись від застосування надмірних засобів втручання у право власності та інше добросовісне володіння, але й ужити належних заходів для забезпечення можливості вільно та на власний розсуд здійснювати їх кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, з урахуванням меж здійснення таких прав, що їх встановлено законом, приписи якого відповідають принципу юридичної визначеності, спрямовані на досягнення правомірної мети та є домірними.

Обмеження основоположних прав людини і громадянина та втілення цих обмежень на практиці припустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування юридичних норм, що встановлюють обмеження; тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх встановлюють виключно Конституція й закони України, вони мають відповідати правомірній меті, бути зумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права.

Права на судовий захист і публічний порядок у сфері судочинства (це стосується і виконання судових рішень) держава може визначати як обмеження щодо реалізації інших прав і свобод людини, зокрема її прав у сфері соціального захисту. Однак законодавець зобов'язаний унормувати ці питання, уживаючи домірних заходів для досягнення справедливого балансу між захистом публічних інтересів і конституційних прав людини на соціальний захист та достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, не порушуючи сутності цих прав.

Держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки.

Механізм здійснення права на апеляційний перегляд справи має забезпечувати дієвість права особи на судовий захист і спроможність запобігати негативним для особи наслідкам можливої судової помилки суду першої інстанції. Законодавець, щоб не чинити свавільно під час встановлення обмежень або заборон

на оскарження апеляційним порядком окремих процесуальних судових рішень (ухвал), має зокрема враховувати юридичні наслідки, що настають для особи в результаті ухвалення судового рішення (ухвали), наявність інших, установлених процесуальним законом, дієвих механізмів захисту та поновлення порушених прав і свобод особи¹.

Здійснення публічної влади *в добропорядний спосіб* вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничим для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді.

У захисті людських прав і додержанні правовладдя ключовим елементом є *право особи оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у спосіб використання справедливих процесуальних приписів права в кожному випадку, коли внаслідок ухвалення таких рішень, учинення дій або бездіяльності зазнають порушення права, свободи та інтереси особи.*

Призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, *щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду.*

У юридичних відносинах між особою – з одного боку, і державою (в особі органів державної влади) та іншими органами публічної влади – із другого, *особа завжди є слабшою стороною*. Саме тому в державі, керованій правовладдям, мають діяти адміністративні суди, метою діяльності яких є захист особи супроти держави².

Виконання судового рішення є невід’ємним складником права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави.

Обов’язкове виконання судового рішення є доконечною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов’язку щодо забезпечення виконання

¹ Абзац другий підпункту 4.3.2 пункту 4 мотивувальної частини рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(П)/2023 у справі за конституційною скаргою Плескача В’ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення).

² Абзаци третій, четвертий, п’ятий пункту 5 мотивувальної частини рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(П)/2023 у справі за конституційною скаргою Плескача В’ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення).

судового рішення задля реального захисту та поновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам «верховенства права» (правовладдя) та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх установлюють виключно Конституція та закони України, вони мають відповідати правомірній меті, бути зумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права¹.

Принцип верховенства права та зокрема *принцип домірності* є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування всієї юридичної системи України, зокрема нормативного встановлення законодавцем адміністративної відповідальності. Отже, конкретні санкції за адміністративні правопорушення мають бути справедливими та відповідати принципів домірності, тобто законодавець має визначати адміністративні стягнення з урахуванням їх виправданості та потреби для досягнення легітимної мети, беручи до уваги вимоги адекватності наслідків, які спричинені такими санкціями (зокрема для особи, до якої вони застосовуються), тій шкоді, що настає в результаті адміністративного правопорушення»².

Вид адміністративного стягнення з урахуванням принципу верховенства права (правовладдя) та суспільної користі адміністративних стягнень, полягає в тому, що *суспільна користь адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення полягає не в поповненні державного бюджету, а в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи*³.

Для досягнення легітимної мети суд повинен мати *дискрецію*. Неможливість вибору виду та розміру адміністративного стягнення з урахуванням обставин

¹ Рішення від 19 квітня 2023 року № 4-р(П)/2023 у справі за конституційними скаргами Сиротенка Сергія Євгеновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 2 частини дев'ятої статті 171, пункту 4 частини п'ятої статті 246 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо особових даних у судовому рішенні) 19 квітня 2023 року № 4-р(П)/2023. Підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини. Рішення від 19 квітня 2023 року № 4-р(П)/2023 у справі за конституційними скаргами Сиротенка Сергія Євгеновича щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих приписів пункту 2 частини дев'ятої статті 171, пункту 4 частини п'ятої статті 246 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо особових даних у судовому рішенні) 19 квітня 2023 року № 4-р(П)/2023.

² Абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(П)/2021.

³ Підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 5 липня 2023 року № 5-р(П)/2023 у справі за конституційними скаргами Душенькевича Анатолія Володимировича, Франка Андрія Володимировича, Ярош Ірини Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого частини першої статті 483 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення).

справи, а саме характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, унеможливує справедливий розгляд справи судом. Таке законодавче регулювання суперечить засадам демократичного суспільства, базованого на верховенстві права (правовладді) (in democratic society based on the rule of law)¹.

1.4 Складові принципу верховенства права²

Зв'язаність адміністративного органу законом (принцип законності) у праві є похідним від принципу верховенства права. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова правової держави, підґрунтя її існування, діяльності її публічного апарату. *Це означає:*

- 1) зобов'язання адміністративних органів під час здійснення будь-яких дій дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом».
Таке положення відображене у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;
- 2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними фізичними та юридичними особами, при цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання «дозволено все крім того, що прямо заборонено в законі». Що закріплено у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;
- 3) суворе дотримання адміністративними органами адміністративних процедур;

¹ Абзаци другий, третій підпункту 2.10 пункту 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 5 липня 2023 року № 5-р(П)/2023 у справі за конституційними скаргами Душенькевича Анатолія Володимировича, Франка Андрія Володимировича, Ярош Ірини Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другої частини першої статті 483 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення).

² Упорядник: **Валентин Галунько**.

- 4) використання адміністративними органами всіх дозволених законодавством засобів:
- для попередження та припинення протиправних посягань на права, свободи та законні інтереси фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб;
 - для забезпечення всіх заходів щодо невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів.

Здійснюючи порівняльний аналіз принципів верховенства права і зв'язаності адміністративного органу законом, можна дійти таких висновків.

- приватні особи, які не мають владного чи спеціального правового статусу, можуть користуватись в адміністративно-правових відносинах принципом верховенства права. Головне, щоб при цьому не порушувалися заборонні норми права та права й свободи інших фізичних осіб і законні інтереси юридичних осіб;
- адміністративні органи мають діяти виключно в межах законодавства України – іншими словами, чітко дотримуватися зв'язаності публічної адміністрації законом (принципу законності), без легітимної можливості виходу за межі формально встановленої компетенції, за винятком безпосереднього та невідкладного захисту життя і здоров'я людей.

1.5 Юридична визначеність

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

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

Приклад: у справі «Олександр Волков проти України» *Oleksandr Volkov V. Ukraine*) 9.01.2013, заява № 21722/11 порушення принципу юридичної визначеності було констатоване Європейським судом з прав людини з огляду на відсутність у законодавстві України положень щодо строків давності притягнення

судді до відповідальності за порушення присяги в контексті дотримання вимог якості закону.

Загалом сутністю принципу юридичною визначеності є положення, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

1.6 Запобігання зловживанню (надужиттю) повноваженнями

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

Так, **принцип запобігання зловживанню повноваженнями** суб'єктами владних повноважень характеризується тим, що:

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

1.7 Рівність перед законом і недискримінація

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

Існує два основні шляхи досягнення рівності:

- 1) забезпечення рівних можливостей;
- 2) забезпечення рівних результатів.

Це призводить до висновку, що сьогодні положення «всі рівні перед законом і судом» означає, що суб'єкти адміністративного права можуть перебувати в рівному стані лише за рівних умов.

Якщо ж умови не є рівними, законодавець зобов'язаний запроваджувати різний адміністративно-правовий статус, надаючи певні переваги більш слабким і залежним суб'єктам адміністративного права, аби не допускати порушення їх прав, свобод чи законних інтересів.

Закріплення рівності перед законом разом із заборонаю дискримінації має на меті забезпечити універсальне додержання принципу рівності, залишаючи одночасно належне поле розсуду адміністративним органам у проведенні економічної, соціальної та іншої політики, що неминуче пов'язана з установами у законах певних розрізень.

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

- забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб;
- забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб;
- повага до гідності кожної людини;
- забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб.

1.8 Доступ до правосуддя

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує кожному право на справедливий суд, що включає, крім іншого, право на розгляд справи. Відповідні положення Конвенції втілені також у ст. 55 Конституція України, згідно з якою права і свободи людини і громадянина захищає суд; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

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

Розділ 2

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ¹

2.1 Публічно-правова природа принципів належного врядування

Належне публічне адміністрування має низку основних характеристик й основоположних засад, на яких базується адміністративно-правова діяльність адміністративних органів.

Ними є:

- участь і орієнтація на консенсус;
- відповідальність (підзвітність);
- прозорість;
- належне реагування;
- ефективність і результативність;
- рівність і врахування інтересів;
- відповідність принципу верховенства права.

Названі засади засвідчують, що:

- корупція має бути мінімізованою;
- погляди меншості враховано;
- голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень.

Принципи належного врядування також мають відповідати сьогоденним і майбутнім потребам суспільства.

Належне врядування є вершиною еволюції публічного адміністрування, що увібрало в себе все найкраще та найрезультативніше від попередніх теоретичних і практичних надбань.

Для досягнення цілей належного врядування рекомендуються дотримуватися таких трьох засад:

1. Посадові особи адміністративних органів завжди мають пам'ятати, що громадяни є центром усіх демократичних інститутів та процесів.

2. Адміністративні органи мають постійно покращувати якість і ефективність публічного адміністрування.

3. Вища виконавча та місцеві влади створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення публічного адміністрування на центральному й місцевому рівнях на основі цінностей і стандартів ЄС.

¹ Упорядник: Валентин Галунько.

2.2 Історія утвердження принципів належного врядування

Уперше принципи належного врядування отримали своє визначення в Білій книзі європейського урядування 2001 року, серед них основними були такі:

Відкритість – вимога до адміністративних органів працювати відкрито, обмінюватися інформацією з державами-членами та державами-кандидатами Європейського Союзу, викладати інформацію доступною мовою для вирішення проблем забезпечення довіри до складних демократичних інституцій.

Участь – це вимога якості, релевантності та ефективності політики публічного адміністрування, що визначається залученістю широкого кола осіб та організацій до формування політики, адже збільшення участі збільшує довіру до результатів впровадження політик та інституцій, які їх імплементують.

Відповідальність – вимога до всіх публічних інституцій нести відповідальність за те, що вони роблять для суспільства. Це вимога зрозумілості й відповідальності всіх інших агентів, задіяних у розробленні і впровадженні політики публічного адміністрування в Європейському Союзі.

Ефективність – вимога своєчасності політики публічного адміністрування, забезпечення досягнення завдань політики, оцінювання майбутнього впливу, попереднього досвіду, що має застосовуватися на пропорційній основі та на найбільш доречному рівні.

Відповідність (узгодженість) – вимога відповідності політик публічного адміністрування, їх узгодженості між собою, легкого розуміння і сприйняття громадянами.

2.3 Стандарти належного врядування

Належне урядування розкривається через такі стандарти:

- належне законодавство;
- доступ до інформації;
- належна (хороша) публічна адміністрація;
- належний персонал;
- належний фінансовий та бюджетний менеджмент;
- нагляд контроль тощо.

Належне урядування оцінюється завдяки **індексам урядування**, що розраховуються для кожної держави та об'єднують такі показники:

- 1) *участь громадян* – сумарні показники індексів політичної свободи та політичної стабільності;
- 2) *спрямованість уряду* – сумарні показники ефективності судочинства, діяльності публічної служби, зменшення рівня корупції;
- 3) *суспільний розвиток* – сумарні показники розвитку суспільства, рівності розподілу доходів;
- 4) *публічне адміністрування економіки* – сумарні критерії торговельної та монетарної й фіскальної політики.

Світовий Банк використовує такі показники урядування:

- участь (урахування голосу) та відповідність;
- політична стабільність і відсутність злочинності (тероризму);
- ефективність уряду;
- якість регуляторної політики;
- дотримання верховенства права;
- контроль за корупцією.

2.4 Значення принципів належного врядування¹

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

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

У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються принципи належного врядування, які мають виконуватися всіма державами-членами Ради Європи, зокрема це:

- принцип адміністрування через закон;
- принцип пропорційності;
- принцип юридичної визначеності;
- принцип захисту законних очікувань;
- принцип недопущення дискримінації;
- право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень;
- забезпечувальні заходи;
- справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів;
- принцип позадоговірної відповідальності адміністративних органів.

У системі принципів належного врядування провідну роль відіграють висвітлені у «Білій Книзі» європейського врядування п'ять принципів:

- ефективного врядування;
- відкритості;
- участі;
- підзвітності;
- ефективності;
- злагодженості.

¹ Упорядник: **Богдан Вершинін**.

Кожен принцип є важливим для демократичного врядування. Адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах та кандидатах ЄС і реально застосовуються на всіх рівнях влади:

- загальноєвропейському;
- національному;
- регіональному;
- місцевому.

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

2.5 Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень¹

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

Забезпечення участі в ухваленні рішень і належне реагування базується на:

- участі суб'єктів громадянського суспільства у процесі ухвалення адміністративно рішень, залученні широкого кола зацікавлених учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- наданні учасникам громадськості інформації, необхідної для ефективної участі;
- визнанні та обговоренні потреб й інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення;
- наданні громадськості можливості впливати на рішення;
- доведенні до учасників, яким чином їх внесок може вплинути на ухвалені рішення.

Приклад: Кодекс належної практики участі громадськості у процесі ухвалення рішень Ради Європи визначає такі важливі засади:

- 1) участь у збиранні й переданні поглядів різних членів громадських організацій з метою впливу на процес ухвалення політичних рішень;
- 2) довіра та чесна взаємодія між політичними силами й суспільством;
- 3) відповідальність і прозорість як із боку громадських організацій, так і з боку державних органів, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

¹ Упорядник: Руслан Тополя.

Рекомендації щодо поліпшення участі суб'єктів громадянського суспільства в публічному процесі ухвалення рішень містять такі *засади вимоги*:

- прозорість у доступі громадськості до всіх документів – проєктів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;
- неупередженість з боку громадських організацій, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
- відкритість і доступність, оскільки процеси участі мають бути відкритими й доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- відповідальність та ефективність, за яких участь має бути зорієнтована на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи мусять нести відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів і доповідати про їх результати;
- відсутність дискримінації;
- рівне ставлення та відкритість, а саме рівний доступ для всіх, зокрема задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, уразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;
- незалежність об'єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов'язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій.

2.6 Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів¹

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

Відкритість влади поєднує три головні елементи:

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

Принцип прозорості (англ. *the principle of transparency*) – один із центральних принципів адміністративного права, який у європейських країнах розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії в середині 1990-х рр. У європейському

¹ Упорядник: **Богдана Балан**.

адміністративному праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі ухвалені рішення.

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

Група принципів «відкритість і прозорість» була сформульована за участі в дослідженнях Програми СІГМА та ОЕСР під час розроблення проблем формування спільно простору взаємодії публічних адміністрацій європейських країн:

- принцип європейського адміністративного простору;
- принцип відкритості на протигагу секретності;
- принцип прозорості на протигагу дискретності;
- принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади;
- принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування;
- принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю;
- принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав ухваленого рішення особи, чії права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його ухваленням, і т. ін.

Отже, **принцип відкритості** полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації мають забезпечувати вільний доступ усім зацікавленим особам до намірів, підстав аргументації та адміністративної процедури ухвалення рішення та самого офіційно ухваленого адміністративного рішення. Вони мають оприлюднювати свої рішення в доступних офіційних виданнях, так щоб із ними могли ознайомитися всі категорії громадян, зокрема особи з особливими потребами та національні меншини.

Принцип прозорості визначає те, що рішення суб'єктів публічної адміністрації ухвалюються та вводяться в дію відповідно до адміністративних процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через доступні засоби поширення масової інформації, зокрема відкриті інтернет-ресурси.

2.7 Принцип доброчесності й етичної поведінки посадових осіб адміністративних органів¹

Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під нею розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього,

¹ Упорядник: Валентин Галунько.

діяльність адміністративних органів має відбивати особисті стійкі позитивні моральні якості посадової особи, спрямовані на досягнення добра – публічного інтересу – як для приватної особи, так і публічного інтересу суспільства загалом.

2.7.1. Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень.

Дотримання академічної доброчесності педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками передбачає:

- посилання на джерела інформації в разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей;
- дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права;
- надання достовірної інформації про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації та власну педагогічну (науково-педагогічну, творчу) діяльність;
- контроль за дотриманням академічної доброчесності здобувачами освіти;
- об'єктивне оцінювання результатів навчання.

У свою чергу дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти передбачає:

- самостійне виконання навчальних завдань, завдань поточного та підсумкового контролю результатів навчання (для осіб з особливими освітніми потребами ця вимога застосовується з урахуванням їхніх індивідуальних потреб і можливостей);
- посилання на джерела інформації в разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей;
- дотримання норм законодавства про авторське право і суміжні права;
- надання достовірної інформації про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Порушенням академічної доброчесності вважається:

- академічний плагіат – оприлюднення (частково або повністю) наукових (творчих) результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження (творчості) та/або відтворення опублікованих текстів (оприлюднених творів мистецтва) інших авторів без зазначення авторства;
- самоплагіат – оприлюднення (частково або повністю) власних раніше опублікованих наукових результатів як нових наукових результатів;
- фабрикація – вигадкування даних чи фактів, що використовуються в освітньому процесі або наукових дослідженнях;
- фальсифікація – свідомо зміна чи модифікація вже наявних даних, що стосуються освітнього процесу чи наукових досліджень;

- списування – виконання письмових робіт із залученням зовнішніх джерел інформації, крім дозволених для використання, зокрема під час оцінювання результатів навчання;
- обман – надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої (наукової, творчої) діяльності чи організації освітнього процесу; формами обману є, зокрема, академічний плагіат, самоплагіат, фабрикація, фальсифікація та списування;
- хабарництво – надання (отримання) учасником освітнього процесу чи пропозиція щодо надання (отримання) коштів, майна, послуг, пілґ чи будь-яких інших благ матеріального або нематеріального характеру з метою отримання неправомірної переваги в освітньому процесі;
- необ'єктивне оцінювання – свідоме завищення або заниження оцінки результатів навчання здобувачів освіти;
- надання здобувачам освіти під час проходження ними оцінювання результатів навчання допомоги чи створення перешкод, не передбачених умовами та/або процедурами проходження такого оцінювання;
- вплив у будь-якій формі (прохання, умовляння, вказівка, погроза, примушування тощо) на педагогічного (науково-педагогічного) працівника з метою здійснення ним необ'єктивного оцінювання результатів навчання.

За порушення академічної доброчесності педагогічні, науково-педагогічні та наукові працівники закладів освіти можуть бути притягнуті до такої академічної відповідальності:

- відмова у присудженні ступеня освітньо-наукового чи освітньо-творчого рівня чи присвоєнні вченого звання;
- позбавлення присудженого ступеня освітньо-наукового чи освітньо-творчого рівня чи присвоєного вченого звання;
- відмова у присвоєнні або позбавлення присвоєного педагогічного звання, кваліфікаційної категорії;
- позбавлення права брати участь у роботі визначених законом органів чи займати визначені законом посади.

За порушення академічної доброчесності здобувачі освіти можуть бути притягнені до такої академічної відповідальності:

- повторне проходження оцінювання (контрольна робота, іспит, залік тощо);
- повторне проходження відповідного освітнього компонента освітньої програми;
- відрахування із закладу освіти (крім осіб, які здобувають загальну середню освіту);
- позбавлення академічної стипендії;
- позбавлення наданих закладом освіти пілґ з оплати навчання.

Види академічної відповідальності (зокрема додаткові та/або деталізовані) учасників освітнього процесу за конкретні порушення академічної доброчесності

визначаються спеціальними законами та/або внутрішніми положеннями закладу освіти, що мають бути затверджені (погоджені) основним колегіальним органом управління закладу освіти та погоджені з відповідними органами самоврядування здобувачів освіти в частині їхньої відповідальності.

Порядок виявлення та встановлення фактів порушення академічної доброчесності визначається уповноваженим колегіальним органом управління закладу освіти з урахуванням вимог Закону України «Про освіту» та спеціальних законів.

Кожна особа, стосовно якої порушено питання про порушення нею академічної доброчесності, має такі права:

- ознайомлюватися з усіма матеріалами перевірки щодо встановлення факту порушення академічної доброчесності, подавати до них зауваження;
- особисто або через представника надавати усні та письмові пояснення або відмовитися від надання будь-яких пояснень, брати участь у дослідженні доказів порушення академічної доброчесності;
- знати про дату, час і місце та бути присутньою під час розгляду питання про встановлення факту порушення академічної доброчесності та притягнення до академічної відповідальності;
- оскаржити рішення про притягнення до академічної відповідальності до органу, уповноваженого розглядати апеляції, або до суду.

Форми та види академічної відповідальності закладів освіти визначаються спеціальними законами. За дії (бездіяльність), що Законом України «Про освіту» визнані порушенням академічної доброчесності, особа може бути притягнута до інших видів відповідальності з підстав та в порядку, визначених законом.

2.8 Принцип етичної поведінки адміністративних органів

Такі принципи включають у себе засади етики публічної служби, які ґрунтуються на положеннях природного права, Конституції України, Конвенції захисту прав та основоположних свобод, законодавства про публічну службу та запобігання корупції, а саме:

- служіння народу України та суспільству, забезпечення публічного, а не приватного, не відомчого інтересу;
- гідна поведінка – бути ввічливим у стосунках з громадянами, колегами й підлеглими;
- неупередженість і політична нейтральність – не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків; не допускати виконання незаконних рішень чи доручень;
- сумлінність при забезпеченні публічного інтересу;
- нерозголошення інформації.

2.9 Принцип ефективності діяльності адміністративних органів¹

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

Ефективність публічного адміністрування – це ступінь відповідності між наявними запитами вітчизняного громадянського суспільства у вирішенні соціальних суперечностей, що формуються у процесі взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та приватними фізичними і юридичними особами, а також міра вирішення цих суперечностей унаслідок дії адміністративно-правової норми, за мінімізації матеріальних і фінансових витрат під час вирішення суб'єктами публічної адміністрації мети і завдань публічного адміністрування.

Принцип ефективності в адміністративному праві базується на таких засадах:

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

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

2.10 Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів

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

Компетентність у сфері публічного адміністрування є індикатором, що дозволяє визначити готовність посадових осіб адміністративних органів до

¹ Автор: Володимир Марчук.

конкретної адміністративної діяльності щодо публічного забезпечення прав, свобод, інтересів громадян і публічного інтересу держави. Її набуття передбачає можливість посадовців орієнтуватися в умовах сучасних проблем, які стоять перед органами публічної влади у складному соціально-економічному, військовому й інформаційному просторі.

Спроможність – це практична здатність суб'єктів публічного адміністрування виконувати визначені функційними обов'язками завдання, мати в наявності та володіти інструментарієм їх виконання відповідно до встановлених вимог.

2.11 Принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності¹

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

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

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст принципу поваги до прав людини й основоположних свобод у цій сфері. Вона визначила, що охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, зокрема свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження.

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

2.12 Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами

Принцип злагодженості на рівні публічного адміністрування полягає в тому, що всі заходи публічного адміністрування мають відповідати один одному та бути зрозумілими для громадян. Потреба у злагодженості всередині вітчизняного

¹ Упорядник: Денис Вершинін.

суспільства стала критично актуальною в умовах російсько-терористичної гібридної агресії. Такі виклики, разом із потребою консолідації вітчизняного суспільства у здійсненні практичних заходів щодо вступу України в ЄС та НАТО, не можуть бути вирішені без забезпечення соціальної згуртованості суб'єктів публічної адміністрації, які входять до складу різних міністерств, центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

2.13 Принцип підзвітності адміністративних органів

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

2.14 Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

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

2.15 Принцип інноваційності та відкритості до змін¹

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

¹ Упорядник: **Богдан Павлюх**.

інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські цінності та застосовувати формальні процедури публічного управління й технічного забезпечення публічного адміністрування.

2.16 Принцип поваги приватності

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

2.17 Принципи-вимоги щодо обігу інформації

У системі принципів належної адміністрації самостійну підгрупу становлять принципи-вимоги щодо обміну інформації, що використовується у зв'язку з реалізацією повноважень адміністративного органу:

- а) принципи, що *забезпечують інформування громадян про діяльність адміністративного органу*: принцип інформування; принцип консультування; принцип етичності; принцип гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; принцип використання простої, чіткої та зрозумілої мови;
- б) принципи, що *забезпечують право на отримання інформації від адміністративного органу*: доступ до інформації (право персонального доступу; право загального доступу до документів; право на письмові матеріали); принцип повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи; принцип обов'язкового передання документів уповноваженим органам (службам); право робити заяви; принцип прозорості адміністративних дій;
- в) *принципи конфіденційності та захисту даних*: принцип захисту даних і поважання приватної інформації; принцип дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; принцип забезпечення публічного доступу до документів; принцип належного документування.

Питання для поглибленого вивчення

1. Принципи належного врядування.
2. Історія утвердження принципів належного врядування.
3. Стандарти належного (хорошого) врядування.
4. Значення принципів належного врядування.
5. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень, забезпечення участі в ухваленні рішень та належного реагування.
6. Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів.
7. Принцип доброчесності й етичної поведінки посадових осіб адміністративних органів.
8. Принцип академічної доброчесності.
9. Що передбачає дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти?
10. Що є порушенням академічної доброчесності?
11. Види академічної відповідальності здобувачів освіти.
12. Порядок виявлення та встановлення фактів порушення академічної доброчесності.
13. Права особи, стосовно якої порушено питання про порушення нею академічної доброчесності.
14. Принцип ефективності діяльності адміністративних органів.
15. Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів.
16. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності.
17. Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами.
18. Принцип підзвітності адміністративних органів.
19. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості.
20. Принцип інноваційності та відкритості до змін.
21. Принцип поваги приватності.
22. Принципи-вимоги щодо обігу інформації.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині *Українського адміністративного права*. № 11 (61). С. 57–63.
2. Адміністративний процес в Україні : колективна монографія / В. Галуцько, П. Діхтієвський, С. Стеценко, О. Ситников та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 846 с.
3. Біла Книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств. Брюссель. 25.7.2001. COM(2001). URL: http://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_U_KR_REV.pdf
4. Галуцько В. Олефір В. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т. : підручник Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.

5. Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2021. URL: <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipaln>
6. Європейські принципи державного управління. *Публікація СИГМА*. № 27. 2020. URL: http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus SP27_99Rev1
7. Томкіна О. Принцип добросовісності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014–6. С. 65–72.
8. Що є належне урядування? Центр політико-правових реформ. 2022. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/26>
9. Про освіту. Закон України 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

ГЛАВА 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹



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

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

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

Специфіка норм цих джерел права зумовлена їхньою юридичною силою, масштабом дії, цільовою спрямованістю та змістом. Ці норми мають дійсно юридичну сутність і встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки. Вони наділяють суб'єктів публічного та приватного права відповідними повноваженнями. Первинні джерела права є безпосередньою підставою для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків, а похідні (судова та адміністративна практика) – уточнюють зміст первинних².

До джерел адміністративного права відносять:

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

¹ Автори: Олена Гулак, Володимир Курило, Людмила Головій.

² Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с. С. 335.

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

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

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

Виокремлюють такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України: їх гармонізація із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив колишніх підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини в урегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права¹.

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

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

¹ Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : автореферат дис. ... д.ю.н. Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 21–22.

РОЗДІЛ 1

НАЦІОНАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1 Основні національні джерела адміністративного права

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

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Також нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточнюються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

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

По-перше, що регулюють відносини приватних осіб із суб'єктами публічної адміністрації. В умовах сьогодення – це Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про адміністративну процедуру», який народні депутати після тривалих спроб і повернення Президентом України для доопрацювання остаточно ухвалили 17.02.2022 р. за № 2073.

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

По-третє – це законодавство, що визначає підстави та провадження стосовно притягнення до адміністративної відповідальності. В умовах сьогодення – це КУпАП, два розділи Митного кодексу України та положення деяких інших законів.

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

Також норми адміністративного права фіксуються в декількох кодексах, десятках законів і тисячах підзаконних нормативно-правових актів.

1.2 Конституція України

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

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири групи, що визначають права, свободи й обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України¹.

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

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

1.3 Загальна характеристика основних національних джерел адміністративного права

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

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу,

¹ Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. ... д.ю.н. Львів, 2018. С. 196.

який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони¹, так і підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації².

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

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

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

Закон – це нормативно-правовий акт, ухвалений Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Порядок ухвалення законів Верховною Радою України визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Законом можуть установлюватися особливості розроблення та (або) ухвалення окремих видів або форм законів. Закон ухвалюється на всеукраїнському референдумі у випадках та в порядку, установлених Законом України «Про всеукраїнський референдум»³.

Найсуттєвішими ознаками Закону є такі: він ухвалюється тільки вищими представницькими органами державної влади – парламентом країни або всенародним голосуванням (референдумом); є нормативним актом, тобто саме він встановлює загальні правила поведінки (норми), обов'язкові для всіх громадян, державних органів, громадських організацій і установ, посадових осіб (або для фізичних і юридичних осіб, зазначених у самому законі); регулюючи відповідні суспільні відносини, закон найбільш стійкий, стабільний, але піддається зміні, доповненню чи скасуванню лише у виняткових випадках у силу об'єктивної суспільної потреби.

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

- ніхто, крім Верховної Ради України, не може їх ухвалювати, змінювати чи скасовувати;
- вони регулюють найважливіші суспільні відносини, що багаторазово повторюються;
- усі інші нормативно-правові акти мають видаватися на основі законів і щодо їх виконання;
- у разі виникнення колізій між нормами Закону й підзаконного нормативно-правового акта діють норми Закону;

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

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

³ Про правотворчу діяльність. Закон України.

- тільки Верховна Рада України може підтвердити або змінити Закон у разі повернення його Президентом України за відкладного вето.

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються:

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

Закони ухвалюються у формі:

- 1) кодексу України;
- 2) закону України (первинний закон);
- 3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону;
- 4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України;
- 5) закону України про затвердження:
 - Регламенту Верховної Ради України;
 - Державного бюджету України;
 - загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;
 - державних символів України;
 - інших правових актів Верховної Ради України або норм права у визначених Конституцією України та (або) законом випадках;
- 6) схвалення чи затвердження нормативно-правових актів інших органів у визначених Конституцією України випадках:
 - указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
 - рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
 - Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї;
 - інших визначених Конституцією України правових актів.

Кодекс – це закон, що створений через систематизацію норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання. При ухваленні законів, що розвивають положення кодексу у відповідній сфері, мають

дотримуватися основні принципи правового регулювання суспільних відносин, установлені кодексом. Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подає до Верховної Ради України проєкт закону, що регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проєкт закону про внесення змін до кодексу. Такий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проєктом закону про внесення змін до кодексу. Якщо проєкт кодексу передбачає ухвалення на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-правових актів, до такого проєкту додається перелік нормативно-правових актів із визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.

Первинний закон – це закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин. Він ухвалюється Верховною Радою України, як правило, у разі: 1) виникнення нової сфери суспільних відносин; 2) суттєвої зміни суспільних відносин, урегульованих законом; 3) потреби за результатами здійснення правового моніторингу; 4) упорядкування або систематизації інших первинних законів.

Закон про внесення змін – це закон, яким змінюється окремий структурний елемент кодексу або первинного закону. Закон про внесення змін може передбачати внесення змін до структурного елемента кодексу, первинного закону: 1) у редакції, чинній на день внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України (із зазначенням закону, що змінив зазначений структурний елемент останнім, якщо до нього вносилися зміни); 2) у редакції, що не набрала чинності, але міститься в кодексі, первинному законі з відтермінуванням набрання чинності, який був опублікований у порядку, установленому законом.

Зміни до постанов Верховної Ради України вносяться постановами Верховної Ради України. Внесення змін до постанов Верховної Ради України законом можливе за сукупності таких умов: 1) здійснюється системний перегляд законодавства України у зв'язку із запровадженням законом нового регулювання суспільних відносин; 2) постанова містить норму права, що стосується предмета нового регулювання суспільних відносин, запровадження якого передбачено законопроектом.

Порядок розроблення проєкту закону про міжнародний договір, його розгляду і ухвалення визначається законом.

Закон про затвердження. У випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, Верховна Рада України затверджує законом Державний бюджет України, Регламент Верховної Ради України, а також інші акти, що містять норми права, або окремі норми права.

Акт Верховної Ради України або окремі норми права, що затверджуються законом, є його невід'ємними складовими і мають силу закону.

Закон про схвалення. У випадках, передбачених Конституцією України, Верховна Рада України схвалює або затверджує законом нормативно-правові акти інших органів¹.

¹ Про правотворчу діяльність. Закон України.

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

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

1.3.1 Закон України «Про адміністративні послуги»

Закон України «Про адміністративні послуги» ухвалений від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Поточна редакція – від 26.10.2023 ухвалена на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення державного регулювання продовольчої безпеки та розвитку тваринництва» від 30.06.2023 р. № 3221-IX.

Аналізований Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, зокрема регламентуючи низку термінів. Так, *адміністративна послуга* визначена як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону; *суб'єкт звернення* – як фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг; а *суб'єкт надання адміністративної послуги* – як орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг. *Проте не поширюється на відносини щодо:*

- 1) здійснення державного нагляду (контролю), зокрема 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 оцінювання відповідності;
- 4) дізнання, досудового слідства;
- 5) оперативно-розшукової діяльності;
- 6) судочинства, виконавчого провадження;
- 7) нотаріальних дій;
- 8) виконання покарань;
- 9) доступу до публічної інформації;
- 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 11) здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг;
- 12) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- 13) набуття прав на конкурсних засадах;

- 14) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;
- 15) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;
- 16) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;
- 17) гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;
- 18) авторизації електронних майданчиків та ухвалення рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»;
- 19) 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);
- 20) здійснення державного регулювання у сфері медіа;
- 21) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»;
- 22) видання міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів, передбачених законами України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та «Про ветеринарну медицину».

Тобто Закон постатейно врегулює засади державної політики у сфері надання адміністративних послуг; основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг; вимоги щодо якості надання адміністративних послуг; вимоги до інформаційних і технологічних карток адміністративної послуги; порядок і строки надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних і супутніх послуг й відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

1.3.2 Закон України «Про адміністративну процедуру»

Закон України «Про адміністративну процедуру» ухвалено 17.02.2022 р. № 2073-IX. Цей документ лише набирає чинності, а саме від 15.12.2023 р. Водночас Закон має вже низку редакцій, дискусій та суперечностей.

Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права й закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина.

Закон України «Про адміністративну процедуру» врегульовує низку питань, що передбачені його структурою:

- розділ I. Загальні положення;
- розділ II. Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи;
- розділ III. Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні;
- розділ IV. Адміністративне провадження;
- розділ V. Адміністративний акт;
- розділ VI. Адміністративне оскарження;
- розділ VII. Відкликання або визнання недійсним адміністративного акта;
- розділ VIII. Виконання адміністративного акта;
- розділ IX. Прикінцеві та перехідні положення.

Сфера застосування цього Закону та порядок надання адміністративних послуг викладені в окремо означених статтях. Зокрема, дія цього 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», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження», «Про адміністративну процедуру».

Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, установленому зазначеним Законом України.

Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання таких послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги щодо інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Вебпорталу затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в порядку, установленому Законом України «Про адміністративну процедуру». Центри надання адміністративних послуг та суб'єкти надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення забезпечують складання заяви в електронній формі, її друкування та надання суб'єкту

звернення для перевірки та підписання. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення для надання адміністративної послуги документи або інформацію, не передбачені законом.

1.3.3 Закон України «Про запобігання корупції»¹

Закон України «Про запобігання корупції» ухвалено Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Важливою новацією цього Закону порівняно з попереднім було не тільки розширення переліку термінів, визначення яких наводиться у статті 1, а й визначення нового поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», за яке крім кримінальної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності встановлено також адміністративну відповідальність (на відміну від поняття «корупційне правопорушення», за вчинення якого не передбачено адміністративної відповідальності).

У Законі України «Про запобігання корупції» закріплено перелік суб'єктів, на яких поширюється дія цього закону, – осіб, які підлягають відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень (стаття 3). Закон також визначив систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, до яких віднесено органи прокуратури, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Розділ II Закону повністю присвячений визначенню статусу, прав, організаційно-правових та інших засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та його працівників.

Розділ III Закону України «Про запобігання корупції» присвячено формуванню та реалізації державної антикорупційної політики.

У Законі також визначено систему запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів. Так, у розділі IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» установлюються такі обмеження: щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22), щодо одержання подарунків (стаття 23), запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведіння з ними (стаття 24), щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26), обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27).

Розділ V повністю присвячено запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів, розділ VI – правилам етичної поведінки осіб, на яких поширюється дія цього Закону, розділ VII – вимогам фінансового контролю за діяльністю осіб,

¹ Авторка: **Олена Синявська**.

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, розділ VIII – захисту викривачів, розділ IX – іншим механізмам запобігання і протидії корупції, а розділ X – запобігання корупції в діяльності юридичних осіб.

Розділ XI цього Закону не тільки окреслює види юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, але й установлює деякі правила усунення наслідків таких правопорушень. Крім того в цьому розділі закріплено вимогу щодо потреби виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб.

Два останніх розділи Закону присвячені міжнародному співробітництву у сфері запобігання і протидії корупції та прикінцевим положенням. Саме у Прикінцевих положеннях Закону України «Про запобігання корупції» главу 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення було викладено у новій редакції під назвою «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

1.3.4 Кодекс України про адміністративні правопорушення¹

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) є кодифікованим Законом України, який ухвалено вже доволі давно, а саме 07.12.1984 р. за № 8073-Х.

Упродовж тривалого часу розроблялось багато варіантів проєктів означеного нормативного акта, утім через складність суспільних відносин, які ним регламентовано, і їх швидку зміну, вони так і не набули статусу Закону. Утім КУпАП від часу його ухвалення зазнав значних змін і внесення нових структурних елементів, пов'язаних із кардинальною зміною відносин, яких стосується цей Кодекс, та з потребою закріплення нових видів адміністративних правопорушень і видів адміністративної відповідальності за такі порушення. Зокрема до таких варто віднести нові глави КУпАП: 1) глава 13-Б «Військові адміністративні правопорушення»; 2) глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»; 3) глава 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення»; 4) глава 24-1 «Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом»; 5) глава 30-А «Проведення про виконання постанови про застосування громадських робіт»; 6) глава 31-А «Проведення по виконанню постанови про застосування виправних робіт».

Кодекс України про адміністративні правопорушення структурно поділений на дві частини: 1) статті 1–212-24 (глави 1–15); 2) статті 213–330 (глави 16–33).

Отже, структура цього кодифікованого нормативного акта виглядає таким чином: глава 1. Загальні положення; глава 2. Адміністративне правопорушення

¹ Авторі: Сергій Петков, Григорій Крайник.

і адміністративна відповідальність; глава 3. Адміністративне стягнення; глава 4. Накладення адміністративного стягнення; глава 5. Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення; глава 6. Адміністративні правопорушення, що посягають на власність; глава 7. Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини; глава 8. Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів; глава 9. Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. порушення ветеринарно-санітарних правил; глава 10. Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку; глава 11. Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; глава 12. Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності; глава 13. Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації; глава 13-А. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією; глава 13-Б. Військові адміністративні правопорушення; глава 14. Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку; глава 15. Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління; глава 15-А. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення; глава 16. Основні положення – органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; глава 17. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення; глава 18. Основні положення – провадження в справах про адміністративні правопорушення; глава 19. Протокол про адміністративне правопорушення; глава 20. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення; глава 21. Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення; глава 22. Розгляд справ про адміністративне правопорушення; глава 23. Постанова по справі про адміністративне правопорушення; глава 24. Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення; глава 24-1. Перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом; глава 25. Основні положення – виконання постанов про накладення адміністративних стягнень; глава 26. Провадження по виконанню постанови про винесення попередження; глава 27. Провадження по виконанню постанови про накладення штрафу; глава 28. Провадження по виконанню постанови про оплатне вилучення предмета; глава 29. Провадження по виконанню постанови про конфіскацію предмета, грошей; глава 30. Провадження по виконанню постанови про позбавлення спеціального права; глава 30-А. Провадження про виконання постанови про застосування громадських робіт; глава 31. Провадження по виконанню постанови про застосування виправних робіт; глава 31-А. Провадження по виконанню постанови про застосування виправних

робіт; глава 32. Провадження по виконанню постанови про застосування адміністративного арешту; глава 33. Провадження по виконанню постанови в частині відшкодування майнової шкоди.

І якщо перша частина (Загальна) визначає засадничі позиції та структуру адміністративних правопорушень відповідно до напрямків суспільної життєдіяльності, в яких вони власне і скоєні, то друга (Особлива) – систему органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; підвідомчість справ про адміністративні правопорушення та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Стаття 9 КУпАП визначає «поняття адміністративного правопорушення», під яким визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Відповідно до статті 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом;
- районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, – місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом;
- органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Статтею 24 КУпАП регламентовано «види адміністративних стягнень», а саме:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 5⁻¹) громадські роботи;

- б) виправні роботи;
- б⁻¹) суспільно корисні роботи;
- 7) адміністративний арешт;
- 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Відтак важливим є аналіз Митного кодексу України, яким зокрема й регламентовано означене.

1.3.5 Митний кодекс України (глави 68, 69)

Митний кодекс України ухвалено на рівні Закону України 13.03.2012 р. за № 4495-VI. Власне цим нормативним актом установлені порядок й умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу.

Так, главою 68 «Види порушень митних правил та відповідальність за такі правопорушення» визначено перелік діянь, що є порушенням митних правил, і конкретну міру відповідальності. До таких законодавцем віднесено:

- порушення режиму зони митного контролю;
- неправомірні операції з товарами, митне оформлення яких не закінчено, або з товарами, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, або з транспортними засобами особистого користування, тимчасово ввезеними на митну територію України чи поміщеними у митний режим транзиту;
- перевищення строку транзитних перевезень (доставки) товарів, зокрема транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення та документів до митного органу призначення в Україні, видання їх без дозволу митного органу або втрата;
- недекларування товарів, що переміщуються через митний кордон України громадянами;
- недекларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення;
- пересилання через митний кордон України в міжнародних поштових та експрес-відправленнях товарів, заборонених до такого пересилання;
- перешкоджання посадовій особі митного органу в доступі до товарів, транспортних засобів, документів;

- неподання митному органу звітності щодо товарів, які перебувають під митним контролем;
- переміщення товарів через митний кордон України з порушенням прав інтелектуальної власності;
- порушення встановленого законодавством порядку ввезення товарів на територію вільної митної зони, вивезення товарів за межі цієї території та/або встановленого законодавством порядку проведення операцій з товарами, поміщеними в режим вільної митної зони;
- порушення порядку зберігання товарів на митних складах та здійснення операцій із цими товарами;
- порушення порядку або строків розпорядження товарами, розміщеними у магазині безмитної торгівлі;
- перевищення магазином безмитної торгівлі встановлених законом обсягів реалізації тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв одній особі протягом однієї доби;
- порушення порядку здійснення операцій з переробки товарів;
- перевищення строку тимчасового ввезення товарів, зокрема транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення, або строку тимчасового вивезення товарів чи втрата транспортних засобів;
- переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України поза митним контролем;
- переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю;
- зберігання, перевезення чи придбання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, увезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю;
- дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів.

Тоді як глава 69 «Порядок провадження у справах про порушення митних правил» постатейно визначає завдання та зміст провадження у справі про порушення митних правил; правове забезпечення провадження у справах про порушення митних правил; порушення справи про порушення митних правил; обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про порушення митних правил; посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення митних правил; підстави для порушення справи про порушення митних правил; посадових осіб митних органів, які здійснюють провадження у справі про порушення митних правил; вимоги до протоколу про порушення митних правил; докази у справі про порушення митних правил; особливості провадження у справі про порушення митних правил за матеріалами, одержаними від правоохоронних органів; коло осіб, які беруть участь у провадженні у справах

про порушення митних правил; права та обов'язки осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб; представників осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, та заінтересованих осіб; захисників у справі про порушення митних правил; представників митного органу; експертів, перекладачів, понятих і свідків у справі про порушення митних правил; обставини, що виключають можливість здійснення посадовою особою митного органу провадження у справі про порушення митних правил.

1.3.6 Кодекс адміністративного судочинства України

Кодекс адміністративного судочинства України – кодифікований Закон України, ухвалений 06.07.2005 р. за № 2747-IV, що визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, установлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Закріплено й категорію «публічно-правовий спір», за якого: 1) хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 2) хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; 3) хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Кодекс адміністративного судочинства України структурно регламентує:

- 1) на рівні окремих розділів – загальні положення (розділ I); позовне провадження (розділ II); перегляд судових рішень (розділ III); процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах (розділ IV); відновлення втраченого судового провадження (розділ V);
- 2) на рівні окремих глав – основні положення; адміністративну юрисдикцію; склад суду й відводи; учасників судового процесу; докази та доказування; процесуальні строки; судові виклики й повідомлення; судові витрати; заходи процесуального примусу; забезпечення позову (розділ I);

А також: письмові заяви учасників справи; відкриття провадження у справі; підготовче провадження; урегулювання спору за участю судді; відмову позивача від позову; примирення сторін; розгляд справи по суті; фіксування судового процесу; зупинення і закриття провадження у справі; залишення позову без розгляду; судові рішення; розгляд справ за правилами спрощеного позовного

провадження; особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ (розділ II); апеляційне провадження; касаційне провадження та перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (розділ III).

Як основні засади (принципи) адміністративного судочинства декларовано такі:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення.

1.4 Інші закони України

Норми адміністративного законодавства встановлюють і закріплюють правила формування (створення, реорганізації, ліквідації) органів публічної адміністрації, повноваження цих органів та їхніх посадових осіб; зміст виконавчої та розпорядчої діяльності таких органів; права та обов'язки підприємств, установ і організацій, а також громадян у сфері публічного (державного) управління; надання адміністративних послуг; адміністративно-правові санкції до порушників відповідних правил; порядок адміністративного судочинства тощо. Адміністративне законодавство ґрунтується на таких принципах, як верховенство права, демократизм, гласність, людиноцентризм, науковість, моделювання суспільних відносин, перевага міжнародного права над національним, прогнозування і планування тощо.

Отже, основу системи адміністративного законодавства становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП); Кодекс адміністративного судочинства (КАС) України; закони України «Про звернення громадян» (1996), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про місцеві державні адміністрації» (1999), «Про доступ до публічної інформації» (2011), «Про центральні органи виконавчої влади» (2011), «Про Кабінет Міністрів України» (2014), «Про Національну поліцію» (2015), «Про державну службу» (2015), «Про виконавче провадження» (2016) та ін.

Важливими для аналізу є й порівняно нещодавно ухвалені закони України, серед яких:

- Закон України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р., яким визначено, що результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі є обов'язковими для розгляду й ухвалення рішення в порядку, визначеному Конституцією та законами України. Стаття 118 цього Закону регламентує те, що закон, затверджений (ухвалений) на всеукраїнському референдумі, датується днем проведення всеукраїнського референдуму із зазначенням про його затвердження (ухвалення) всеукраїнським референдумом. Щоправда, на всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання;
- Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX є чинним, утім таким, що не введений в дію;
- Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 р. за № 1689-IX тощо.

1.5 Підзаконні нормативно-правові акти

Підзаконні нормативно-правові акти видаються адміністративними органами в ході розпорядчої діяльності на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання через їх уточнення та деталізацію. **Підзаконний нормативно-правовий акт** – це акт, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі й на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою.

Підзаконний нормативно-правовий акт ухвалюється (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом. У разі якщо Конституцією України та (або) законом передбачено ухвалення (видання) підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності через підзаконний нормативно-правовий акт. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта. У випадках та в межах, передбачених законом, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, суб'єкти правотворчої діяльності можуть ухвалювати спільні підзаконні нормативно-правові акти.

Модельний підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, що визначає типові, стандартизовані форми нормативно-правових актів чи інших

документів. Модельний підзаконний акт може оформлюватися як додаток до іншого нормативно-правового акта або затверджуватися підзаконним нормативно-правовим актом. Модельний акт ухвалюється (видається) у формі зразкового документа, типового документа, типової угоди (договору) або в іншій формі, визначеній законом¹.

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

Поділ підзаконних нормативних актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

- постанови Кабінету Міністрів України;
- укази Президента України;
- розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;
- рішення, нормативні ухвали, звернення органів місцевого самоврядування;
- рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;
- інструкції, накази (нормативно-правові) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- накази (нормативно-правові) керівників управлінь і відділів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;
- накази (нормативно-правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій при виконанні ними делегованих державних виконавчих функцій.

За юридичною силою:

- загальні (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок»);
- відомчі (наприклад, наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 р. № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);
- місцеві (наприклад, рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. № 313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);
- локальні (наприклад, наказ державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30.12.2016 р. № 543, яким затверджено Порядок особистого прийому громадян на цьому підприємстві).

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

¹ Про правотворчу діяльність. Закон України.

1.6 Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану

Починаючи від початку повномасштабної агресії РФ на території нашої Держави, особливу роль як джерело адміністративного права відіграє Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”», ухвалений у терміновому порядку Верховною Радою України саме в день початку повномасштабної війни на території України – 24.02.2022 р. – за № 2102-IX¹. Цей Закон ухвалено відповідно до вимог пункту 31 частини першої статті 85 Конституції та статті 5 Закону «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII², яким визначено 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, гарантії прав і свобод людини і громадянина та юридичних осіб. Законом були закріплені норми, ухвалені на рівні Указу Президента України відповідно до перерахованих вище нормативно-правових актів.

Так, першим і головним нормативно-правовим актом, ухваленим у відповідь на повномасштабні воєнні дії на території України з боку сусіда-агресора, став Указ Президента України від 24 лютого 2022 року за № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»³, уведений спершу на 30 днів, відповідно до норм чинного законодавства, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції та Закону «Про правовий режим воєнного стану». Власне, цим нормативно-правовим актом були закладені правові основи щодо обмеження доступу до публічної інформації, закриття реєстрів і цілий комплекс інших заходів обмежувального та примусового порядку, спрямованого на захист нашої Вітчизни на період дії воєнного стану, передбачаючи потребу невідкладного формування й реалізації цілого комплексу заходів на рівні уповноважених державних органів.

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, військове командування та обласні адміністрації діють в умовах воєнного стану, і їх роль посилюється внаслідок надання їм додаткових повноважень. Водночас для забезпечення дії Конституції та законів щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина (біженців, переселенців, внутрішньо-переміщених осіб тощо) разом із військовим командуванням утворюються тимчасові військової адміністрації. Військове командування

¹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX.

² Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII.

³ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022.

разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування запроваджуються та здійснюються заходи дотримання порядку щодо захисту прав громадян на особисту недоторканність у період дії правового режиму воєнного стану.

По-перше, визначаються завдання та повноваження для забезпечення єдиного управління визначеними силами та засобами Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, Національної поліції, СБУ, ДПС, Держмитслужби, ДСНС, військових адміністрації та координації їх дій під час здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо Порядку перевірки документів у осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, а також охорони їх прав, свобод і законних інтересів. Право на проведення такої перевірки та забезпечення захисту прав громадян надається відповідним органам та уповноваженим особам Нацполіції, СБУ, Нацгвардії, Держприкордонслужби, Держмитслужби та ЗСУ, які обов'язково мають бути визначені в наказі коменданта відповідної території. Уповноважена особа може застосовувати технічні прилади та технічні засоби для виявлення вибухонебезпечних предметів і речей (речовин), обіг яких заборонено чи обмежено, фото-, аудіо-, відеофіксацію¹.

По-друге, в умовах дії правового режиму воєнного стану стосовно дотримання порядку захисту прав громадян запроваджується комендантська година та контроль за її дотриманням. Постановою Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 р. № 537 затверджено «Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан». Визначається час, упродовж якого діють комендантська година та спеціальний режим світломаскування, межі території їх запровадження, способи (засоби) здійснення заходів щодо підтримання правопорядку та забезпечення права громадян на особисту недоторканність. Органи місцевого самоврядування сприяють доведенню положень наказу військової адміністрації про запровадження комендантської години до жителів відповідної територіальної громади². Патрулям на території, де запроваджено комендантську годину, надано право здійснювати окремі адміністративно-примусові заходи відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. за № 573³.

¹ Діхтієвський П. Адміністративно-правові засоби забезпечення права громадян на особисту недоторканність в період режиму воєнного стану. № 6 (2022): *Проблеми сучасних трансформацій*. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-13>

² 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 29.12.2021 № 1456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text>

³ Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573. *zakon.rada.gov.ua*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text>

По-третє, дотримання порядку захисту права громадян на особисту недоторканність у період дії правового режиму воєнного стану має відбуватися відповідно до адміністративної процедури. Наприклад, установлення заходів особливого режиму в'їзду та виїзду громадян, а також обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, руху транспортних засобів в Україні або в її окремих місцевостях, де введено воєнний стан¹. Військове командування разом із військовими адміністраціями із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування негайно доводить через медіазасоби до відома населення інформацію щодо ухваленого рішення про заборону чи обмеження вибору місця перебування чи місця проживання громадян. У рішенні зазначаються обставини, що склалися в Україні або в її окремих місцевостях, а також несприятливі чинники воєнного стану, які створюють загрозу та істотно знижують рівень забезпечення життєдіяльності для громадян, права громадян на особисту недоторканність і шляхи протидії таким чинникам².

¹ 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 29.12.2021 № 1455. *zakon.rada.gov.ua*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text>

² Порядок встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1450. *zakon.rada.gov.ua*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2021-%D0%BF#Text>

Розділ 2

МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

2.1 Міжнародні договори

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»² такі договори укладаються Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів.

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

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

Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні угоди, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. На підставі статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» такі міжнародні договори застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Міжнародні договори постають як форма визнання й встановлення взаємних міжнародних прав та обов'язків переважно для суб'єктів, які беруть у них участь. Правові міжнародні договори містять загальновизнані норми міжнародного права. У міжнародних контрактних договорах встановлено поточні міждержавні зобов'язання. Під конвенціями потрібно розуміти прості за формою міжнародні договори щодо окремого предмета правової регламентації політичної, юридичної чи соціально-економічної спрямованості. У разі укладення міжнародного договору міжнародно-правовий звичай, що встановлює правила поведінки учасників тих же відносин, не втрачає своєї дієвості. Передусім він може поширюватися на суб'єктів, які, визнаючи звичай, не приєдналися до міжнародного договору. При цьому правовий звичай

¹ Авторка: **Марія Новікова**.

² Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV.

може бути за обсягом ширший за договірну норму. Утрата чинності міжнародного договору не припиняє автоматично дію звичаю¹.

2.1.1 Міжнародні джерела адміністративного права в період національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України

Блокування резолюцій Ради Безпеки ООН через накладання росією вето свідчить про те, що будь-яка спроба цього органу віддати рф під Міжнародний кримінальний суд (МКС) матиме подібний результат. Тому дискусії про *створення нового спеціального трибуналу щодо злочинів агресії* викликають жвавий інтерес і можуть мати практичне втілення.

Багато подій, пов'язаних із російською агресією проти України, мають безпрецедентний характер для міжнародного права і правосуддя: Міжнародний кримінальний суд отримав найбільшу в історії державну заяву про відкриття розслідування; Рада ООН з прав людини розпочала власне розслідування нападів рф на цивільних осіб та цивільну інфраструктуру; росія вийшла з Європейської конвенції з прав людини та інших договорів Ради Європи.

Міжнародне співтовариство прагне зберегти правові важелі впливу в ситуаціях порушення територіальної цілісності та національного суверенітету. Свідченням цього стало знакове рішення Генеральної Асамблеї ООН від 26 квітня 2022 р. щодо *відповідальності постійних членів Радбезу ООН за використання права вето і напрямки його подолання*.

16 вересня 2022 року російська федерація остаточно вийшла з Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Це стало наслідком виключення росії зі складу Ради Європи. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) зберігає компетенцію розглядати заяви проти російської федерації щодо її дій або бездіяльності, які можуть становити порушення Конвенції, за умови якщо вони сталися до 16 вересня 2022 року. Але ще у червні державна дума рф ухвалила, що росія не буде виконувати ці рішення ЄСПЛ.

Попри труднощі, пов'язані з виконанням рішень ЄСПЛ, і відсутність механізму примусу до виконання, позитивні судові рішення ЄСПЛ проти російської федерації можуть використовуватися як доказ в інших міжнародних і національних судах та органах. Це матиме значний вплив на розгляд справ в суді ООН, міжнародних арбітражах і розслідування міжнародних злочинів. Міжнародний кримінальний суд здійснює розслідування трьох типів злочинів в Україні, для яких не потрібно, щоб рф ратифікувала Римський статут МКС чи ухвалювала резолюції Радбезу ООН, – це *воєнні злочини, злочини проти людяності та злочин геноциду*. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини надає всю необхідну інформацію за запитом міжнародних експертів та проактивно інформує Офіс Генерального прокурора України про відомі факти таких злочинів.

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 45.

Міжнародний кримінальний суд не має можливості розглядати справу з притягнення до відповідальності РФ саме за злочин агресії, який є першопрічиною всіх решти злочинів, через те, що обмежений так званими Кампальськими поправками до Римського статуту. Аби суд мав юрисдикцію щодо злочину агресії, потрібно, щоб держава, яка здійснила напад, ратифікувала Римський статут, або щоб цю ситуацію передала на розгляд суду Рада Безпеки ООН, що не можливо здійснити без реформи всередині ООН, яка б забрала у російської федерації право вето. Саме через це Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини долучився до просування ідеї створення спеціального трибуналу зі злочину агресії російської федерації проти України та притягнення її політичного та військового керівництва до відповідальності через взаємодію з національними інститутами з прав людини усього світу. Ця ідея вже підтримана ПАРЄ, Європарламентом та окремими демократичними країнами, до кола яких входить Литва і Польща, Естонія, Греція, Нідерланди, Чехія, Латвія, Канада, Сполучене Королівство та інші. Створення нових механізмів – украй важлива робота на тлі абсолютної неспроможності до реалізації наявних, які передбачені нормами міжнародного гуманітарного права, насамперед – Женевськими конвенціями.

Женевські конвенції 1949 року про захист жертв війни:

- *Женевська конвенція (I) про поліпшення долі поранених та хворих у регулярних арміях;*
- *Женевська конвенція (II) про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, потерпілих корабельну аварію, зі складу озброєних сил на морі;*
- *Женевська конвенція (III) про поводження з військовополоненими;*
- *Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни.*

Протоколи:

- *Протокол I, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів;*
- *Протокол II, що стосується захисту жертв збройних конфліктів не міжнародного характеру;*
- *Протокол III про введення додаткової відмітної емблеми у вигляді Червоного хреста і Червоного півмісяця.*

Саме ці документи регламентують норми міжнародного права щодо гуманного поводження під час війни, і саме їх російська федерація свідомо ігнорує та порушує.

Це призводить до блокування діяльності Міжнародного комітету Червоного Хреста в питаннях захисту прав військовополонених і мирного населення, яке перебуває в зоні проведення бойових дій чи стало жертвами воєнних злочинів, наприклад депортації. Відсутність гарантій безпеки та ініціативи з боку МКЧХ в отриманні гуманітарного доступу до постраждалих, включно із військовополоненими та незаконно утримуваними цивільними громадянами, вказує на кризу інституції. Упродовж 2022–2023 рр. фіксувалися порушення принципів Міжнародного руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця в діяльності національного товариства Червоного Хреста в російській федерації, який виступив на підтримку мобілізаційної кампанії.

Розділ 3

ЮРИДИЧНІ АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1 Поняття та провідне значення для адміністративного права України юридичних актів Європейського Союзу

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

Правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративного права, ґрунтується на вимогах і положеннях правових актів ЄС.

Право ЄС має два рівні – первинне (ієрархічно вище) та вторинне (похідне).

До **первинних джерел права ЄС** належать:

- *установчі договори*:
 - Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957);
 - Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);
 - Єдиний Європейський Акт (1986);
 - Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;
 - Амстердамська угода про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);
 - Ніщцька угода 2001 р.;
 - угода про заснування Конституції Європи від 29 жовтня 2004 р.;
 - конвенції між державами-членами.

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

- **регламенти** – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії для країн-учасниць ЄС, тобто

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

підлягають застосуванню владою та судовими органами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Усі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – Journal official – і набувають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування.

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

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

Наприклад:

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

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

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

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

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

Такими правовими актами є:

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

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

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

Принагідно юридичні акти Європейського Союзу на сьогодні є виключно юридичною основою для правотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень. Що ж до сфери правозастосування, то вони стануть обов'язковими для України після її входження до складу Європейського Союзу¹. Так, за досить короткий час Україна вже ухвалила 81 євроінтеграційний закон і тепер чекає на відповідні директиви ЄС. В умовах воєнного стану як ніколи інтеграція до Євроспільноти постає нагальною, що й демонструє від імені народу Верховна Рада, передбачивши окрему швидку процедуру розгляду й ухвалення відповідних законопроектів.

3.2 М'яке право Європейського Союзу

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також *юридичні акти «м'якого права»* – інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій². Такі норми виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародних правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер³.

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

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

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

¹ 100 питань на 100 відповідей із Загального адміністративного права / за ред. Р.С. Мельника. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 89.

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

³ Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій. Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні *міжнародні договори* – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи¹.

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

Наприклад:

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

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

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

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

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

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

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

які, не маючи юридично обов'язкового характеру для країн-членів, мають однак важливе політичне значення. Положення рішень ОБСЄ можуть надалі розвиватися на рівні національного законодавства.

Наприклад:

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

Розділ 4

РІШЕННЯ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

Верховна Рада України, виходячи із власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) у цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів¹.

Дедалі більшого значення у країнах континентальної правової системи набуває судові рішення, яке проте не можемо віднести до судового прецеденту. Акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки, натомість вони мають похідний характер від норм права².

4.1 Практика Європейського суду з прав людини³

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права⁴.

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин – громадян, суб'єктів публічної адміністрації тощо. Тобто кожен із названих суб'єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Інакше кажучи,

¹ Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. *Форум права*. 2015. № 4. С. 297–301.

² Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. ... д.ю.н. Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 311.

³ Авторка: **Інна Мішук**.

⁴ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV.

названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

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

Велика Палата ЄСПЛ роз'яснює зміст позитивних зобов'язань щодо виконання рішень ЄСПЛ. По-перше, як це недавно було уточнено у справі «Лопеш де Соза Фернандеш проти Португалії» (Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal)¹, стосовно медичної халатності держава наділена позитивним зобов'язанням створити ефективну систему нормативного регулювання, яка б зобов'язувала лікарні вживати належних заходів для захисту життя пацієнтів. По-друге, за певних обставин ЄСПЛ накладає позитивне зобов'язання вживати превентивні оперативні заходи для захисту окремої особи від злочинних дій інших осіб і від самої себе («Осман проти Сполученого Королівства» (Osman v. the United Kingdom)², зобов'язання поширюється на випадки, коли особи утримуються під вартою («Кінан проти Сполученого Королівства» і «Ренолде проти Франції» Keenan v. the United Kingdom³, Renolde v. France⁴), і випадки, коли пацієнти примусово госпіталізовані до психіатричної лікарні («Хіллер проти Австрії» (Hiller v. Austria)⁵).

В умовах воєнного стану, починаючи від 24 лютого 2022 р., кожен громадянин України, який постраждав від російської агресії (до прикладу, у зв'язку зі знищенням / пошкодженням житла, бізнесу тощо), може отримати компенсацію від 5000 до 30 000 євро, звернувшись до ЄСПЛ. Для цього потрібно подати заяву до Європейського суду з прав людини впродовж чотирьох місяців від моменту, коли людина постраждала від російської агресії, проте не пізніше ніж 16 січня 2023 року. Ураховуючи невідкладність і серйозність ситуації, заявник може просити надати заяві пріоритетного статусу, а також застосувати пілотну процедуру до такої справи.

Проте з аналізу тексту Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (надалі – Конвенція) та усталеної практики ЄСПЛ впливає таке:

¹ «Лопеш де Соза Фернандеш проти Португалії» [Велика Палата] (Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal) [GC], № 56080/13, рішення від 19 грудня 2017 р.

² «Осман проти Сполученого Королівства» (Osman v. the United Kingdom), від 28 жовтня 1998 р., Звіти про рішення та ухвали 1998-VIII.

³ «Кінан проти Сполученого Королівства» (Keenan v. the United Kingdom), № 27229/95, ЄСПЛ 2001-III.

⁴ «Ренолде проти Франції» (Renolde v. France), № 5608/05, ЄСПЛ 2008 (витяги).

⁵ «Хіллер проти Австрії» (Hiller v. Austria), № 1967/14, рішення від 22 листопада 2016 р.

необхідна умова для притягнення будь-якої держави-учасниці Конвенції до відповідальності за порушення прав, свобод, що передбачені нею, – здійснення юрисдикції на відповідній території (подібний висновок було зроблено у справі «Ілашку та інші проти Молдови та росії»). Тобто Суд, розглядаючи справу, має відповісти на питання: «Чи поширювалися владні повноваження держави-відповідача на певну територію в той час, коли, за твердженням заявника (заявників), там відбувались порушення прав і свобод?» Це можливо лише у виняткових випадках:

- військової окупації – зайняття збройними силами однієї частини держави або всієї території даної держави без отримання суверенних прав на неї. Наприклад, від початку повномасштабного вторгнення РФ до України в окупації перебувала Херсонська область (включно із м. Херсоном). Відповідно чисельна присутність російських військ на цих територіях, здійснення фактичного контролю свідчить про те, що юрисдикція РФ поширюється на ці території, а отже держава-терорист має відповідати за збитки, що були заподіяні на цих територіях;
- здійснення ефективного контролю над територією іншої держави – держава відповідатиме за діяння приватних осіб на території іншої держави (до прикладу – сепаратистських угруповань, колаборантів) у разі, якщо вона керувала або надавала підтримку цим особам у конкретних операціях. У численних справах ЄСПЛ (зокрема, у вже згаданій «Ілашку та інші проти Молдови та росії», а також «Луїзиду проти Туреччини») Суд для встановлення факту наявності ефективного контролю звертав увагу на чисельність військової присутності держави на території іншої держави, військову, економічну та політичну підтримку місцевої підлеглої адміністрації, яка забезпечує такій державі вплив і контроль над регіоном;
- здійснення загального контролю над територією іншої держави – держава несе відповідальність за дії організованої групи на території іншої держави, якщо вона здійснювала загальний контроль над нею, який не обов'язково має включати надання певних інструкцій або вказівок, а може виражатись у загальній підтримці цих осіб, зокрема фінансовій, військовій чи в іншій формі;
- дії державних агентів на території іншої держави (наприклад, консулів)¹.

Як би дивно це не було, але заподіяння збитків (а отже, порушення права на мирне володіння своїм майном, гарантоване ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції), що мало місце під час активної фази бойових дій, не входить до переліку вищезазначених винятків. Тобто Суд виходить із того, що в умовах воєнного зіткнення держав за певну територію, бомбардувань, артилерійських обстрілів

¹ Харитонов О. Відшкодування збитків від війни в ЄСПЛ: захмарні очікування чи ефективний інструмент притягнення росії до відповідальності. https://lb.ua/blog/alexci_kharitonov/523957_vidshkoduvannya_zbitkiv_vid_viyni.html

тощо встановити здійснення контролю (а отже, поширення юрисдикції) певної держави над відповідною територією не можна. Так, у справі «Грузія проти росії (II)», яка стосувалася збройного конфлікту між Грузією, з одного боку, та рф і сепаратистськими угрупованнями Південної Осетії та Абхазії – з іншого, ЄСПЛ було зроблено наступний висновок: «...У зв'язку з цим можна виходити з того, що в разі воєнних дій, зокрема збройних нападів, бомбардувань або артилерійських обстрілів, які здійснюються під час міжнародного збройного конфлікту, взагалі не можна говорити про «ефективний контроль» над районом. Сама реальність збройного протистояння і бойових дій між збройними силами противника, які прагнуть установити контроль над територією в умовах хаосу, означає відсутність контролю над територією. Це також стосується і цієї справи, ураховуючи, що більша частина бойових дій відбувалася в районах, які раніше перебували під контролем Грузії. Зважаючи на всі ці чинники, Суд доходить висновку, що події, які мали місце в період активної фази бойових дій (8–12 серпня 2008 р.), не підпадають під юрисдикцію рф у контексті статті 1 Конвенції».

Заявникам слід готуватись до того, що Суд швидше за все вирішуватиме питання щодо того, чи підпадають порушення права власності (заподіяні збитки) під юрисдикцію рф у період активної фази бойових дій. З огляду на практику, що склалася, Суд визначатиме, чи було встановлено рф фактичний / ефективний / загальний контроль на відповідній території, коли відбувались порушення прав власності. У разі ствердної відповіді росія нестиме відповідальність за заподіяні збитки, і навпаки, якщо буде встановлено, що мали місце бомбардування, артилерійські обстріли, однак контролю над територією не було (до прикладу, як це відбувається у місті Харкові), то держава-терорист імовірно не відповідатиме за заподіяні збитки. Водночас потрібно розуміти, що навіть за умови, якщо Суд установить порушення Конвенції, саме держава-відповідач зобов'язана буде створити умови, за яких подібні порушення більше не повторяться, поновити права заявника й виплатити йому компенсацію. Утім 13 червня державна дума росії ухвалила Закон, що дозволяє не виконувати рішення Європейського суду з прав людини, які вступають в силу після 15 березня 2022 року. Більше того, за статистикою Комітету Міністрів Ради Європи, на даний момент Росія не виконала рішень у понад 2000 справах.

У той же час, коли особа звертається до Суду, насамперед для встановлення справедливості, установлення причетності росії до заподіяні багатомільярдних збитків, сенс щодо звернення до ЄСПЛ дійсно є. До того ж слід урахувувати, що ЄСПЛ не має встановлених строків розгляду справ. Зазвичай справи розглядаються довго, особливо в контексті міжнародних збройних конфліктів. Таким чином, на рішення в індивідуальній справі щодо порушень, що мали місце під час російського вторгнення 2022 року, ймовірно потрібно буде очікувати від 5 років і більше. Наприклад, у справі «Чирагов та інші проти Вірменії» рішення заявникам довелося очікувати 10 років, у справі «Грузія проти росії (II)», попри величезну кількість доказів, – 13 років. Проте така тривалість розгляду справи може виявитись на руку заявникам, оскільки, якщо впродовж розгляду справи

Судом настануть позитивні зміни в політичному режимі росії, то є шанс, що ухвалене на користь заявника рішення все ж таки буде виконано (звісно, якщо рф вирішить повернутись до кола цивілізованих країн)¹.

23 червня 2022 р. було подано до ЄСПЛ десятий позов України проти рф за № 11055/22. У зв'язку з масштабами і тривалою збройною агресією Міністерство юстиції України щодня збирає численні докази звірств рф і подає такі доповнення до суду. Цей позов України до ЄСПЛ не лише про звірства Росії. Це справа про верховенство права та забезпечення колективного гарантування прав і свобод людини в Європі. Вітчизняне Міністерство юстиції ініціювало питання і щодо підтримки іншими державами-членами Ради Європи міждержавної заяви України в межах означеного позову. Станом на середину вересня 2022 року клопотання про приєднання до справи вже подали до ЄСПЛ такі країни, як Ірландія; Швеція; Бельгія; Польща; Естонія; Чехія; Німеччина; Литва; Латвія; Нідерланди; Іспанія; Франція; Хорватія; Італія; Румунія. Також Велика Британія планує приєднати додатковий період, який завершиться 11 жовтня. Люксембург також заявив, що звернення про приєднання буде направлено до суду найближчим часом.

4.2 Рішення Конституційного Суду України

Результат діяльності Конституційного Суду України – висновки та рішення, в яких тлумачаться норми Конституції та законів України, а також визнаються неконституційними (скасовуються) положення відповідних юридичних актів. Рішення та висновки Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання.

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України»² до повноважень Суду належать такі:

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- офіційне тлумачення Конституції України;
- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

¹ Харитонов О. Відшкодування збитків від війни в ЄСПЛ: захмарні очікування чи ефективний інструмент притягнення росії до відповідальності. https://lb.ua/blog/alexei_kharitonov/523957_vidshkoduvannya_zbitkiv_vid_viyni.html

² Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII.

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

4.3 Типові і зразкові рішення Верховного Суду¹

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

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»² Верховний Суд:

- здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, установленому процесуальним законом;
- здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики;
- надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судострою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судострою;
- надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину;

¹ Автор: Олексій Піддубний.

² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII.

вносить за зверненням Верховної Ради письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я;

- звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України;
- забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом;
- забезпечує апеляційні та місцеві суди методичною інформацією з питань правозастосування;
- здійснює інші повноваження, визначені законом.

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

Одним із пріоритетних завдань, поставлених перед державою, є вдосконалення судочинства з метою введення нових інститутів на зразок європейських країн. Потреба створення ефективних механізмів судового захисту зумовила здійснення оновлення процесуальних норм, стала підставою для запровадження у вітчизняну правову систему механізму зразкових і типових справ, розроблених за прикладом «пілотних рішень», які ухвалює Європейський суд із прав людини.

3 жовтня 2017 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147, яким не просто змінено норми процесуальних кодексів, а надано суттєвий позитивний поштовх до вирішення низки проблем, на існуванні яких наголошувалось експертами та науковцями протягом багатьох років (різноманітні прогалини та колізії законодавства, які містили загрозу ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян). Законом змінено чинні правила розгляду справ у відповідних процесах, запроваджено низку абсолютно нових інститутів, зокрема й категорії типових і зразкових справ у Кодексі адміністративного судочинства України. Можливість розгляду типових і зразкових справ сьогодні передбачена виключно в адміністративному судочинстві, тобто для інших процесів інститути типових і зразкових справ не є характерними. Експерти звертають увагу на те, що саме в адміністративних судах перебуває найбільша кількість типових справ, коли: 1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи); 2) спір виник з аналогічних підстав; 3) спірні правовідносини регулюються одними нормами права; 4) позивачами заявлено аналогічні вимоги. Використання типових і зразкових справ має унеможливити різне застосування суддями норм матеріального права і, як наслідок, ухвалення різних рішень в однотипних справах. Сьогодні для адміністративного судочинства є характерною відсутність

єдиної практики, велика кількість скасованих рішень і, як наслідок, незабезпечення інтересів громадян в адміністративних справах¹.

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено визначення понять «типові адміністративні справи» та «зразкова адміністративна справа». Так, типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Із цієї дефініції можемо виділити такі особливості типових адміністративних справ:

- 1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, виходячи зі специфіки адміністративного судочинства);
- 2) спір у декількох адміністративних справах, у яких різні позивачі, але однаковий відповідач, виник із однакових підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права;
- 3) позивачами в декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача.

Інститут типових адміністративних справ сьогодні вже дійсно функціонує, а ті справи, що розглядаються чи вже були розглянуті натепер, містять ознаки, упроваджені законодавцем у визначену Кодексом адміністративного судочинства України дефініцію².

У свою чергу зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Така дефініція дає змогу зробити висновки щодо притаманності зразковим адміністративним справам таких специфічних особливостей:

- 1) вони є різновидом типових адміністративних справ;
- 2) провадження у зразкових адміністративних справах здійснюється Верховним судом України, при цьому він виступає як суд першої інстанції;
- 3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

Іншими словами, за наявності ознак типовості справи Верховний Суд приймає її до провадження в першій інстанції, і в результаті ухвалення відповідного рішення така справа стає зразковою. Інститут зразкових справ фактично становить упровадження в Україні інституту судового прецеденту, що є важливим з огляду на те, що він становить собою додаткове джерело права та значно сприяє вирішенню справ у разі наявності прогалин у праві чи відсутності

¹ Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 36. Т. 1. https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc36/part_1/30.pdf

² Там само.

правової норми, якою можна вирішити спір. Отже, ухвалення рішень у типових і зразкових справах дає змогу забезпечити однакове застосування норм матеріального права судами, певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту¹.

Постанови Пленуму Верховного Суду не варто відносити до джерел адміністративного права, оскільки вони не є обов'язковими для всіх учасників правовідносин. Ці акти насамперед адресуються судам, які можуть їх урахувати у вирішенні справи, проте вони не є обов'язковими для них, а швидше є роз'ясненнями, рекомендаціями. Отже, постанови Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не породжують прав та обов'язків для учасників процесу, а є лише джерелом переконливого характеру.

Натомість *висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду*, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також ураховуються судами при вирішенні судових справ. Крім того застосуванню підлягають також правові висновки Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. У той час як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть ураховуватися судами при вирішенні справи, то *зразкові рішення Верховного Суду* є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться в зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядкух.

Важливий вплив на адміністративне право мають також *рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень* Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду².

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

¹ Миколасць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 36. Т. 1. https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc36/part_1/30.pdf

² Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. ... д.ю.н. Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2018. С. 312–313.

Розділ 5

НЕФОРМАЛІЗОВАНІ КВАЗІДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

Разом із джерелами адміністративного права, які мають форму документа, тобто є формалізованими, виокремлюють і *неформалізовані джерела (квазіджерела)*, в яких також можуть міститися норми адміністративного права².

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)³ наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема *норми моралі, традиції, звичаї* тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Нині про норми моралі, традиції та звичаї як джерела права згадується переважно в галузях приватного права. Так, у ст. 7 Цивільного кодексу України⁴ встановлюється, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обігу.

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

Норми адміністративного права можуть міститися в неформалізованих джерелах. За сучасного стану нормативного регулювання діяльності публічної адміністрації для неформалізованих джерел адміністративного права залишається доволі небагато місця, проте це не виключає можливості їх існування. Для визнання норм моралі, традицій та звичаїв джерелами адміністративного права необхідними є такі передумови:

об'єктивний елемент – їх тривала та загальна практика застосування;

суб'єктивний елемент – загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним;

¹ Автор: **Олексій Піддубний**.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Цит. праця.

³ *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

⁴ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435.

змістовна визначеність – можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми¹.

До переліку неформалізованих джерел адміністративного права належить **правова доктрина** – система основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть поставати як регулятор суспільних відносин².

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

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

- існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;
- розроблення проєктів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
- ухвалення рішень Конституційним Судом України;
- обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)³.

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

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

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

Розділ 6

ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ПРАВИЛА ВИРІШЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НОРМ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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

Систему джерел адміністративного права можна зобразити як «ієрархічну піраміду», що має такий вигляд¹:

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

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

¹ Мельник Р. Зазнач. праця.

- 1) *джерела права ґрунтуються на приматі норм міжнародного права, а на національному рівні – насамперед на нормах Конституції та законів України, що мають вищу юридичну силу;*
- 2) *нормативні акти суб'єктів владних повноважень вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб'єктів нижчого рівня, є юридичною базою для джерел – нормативних актів, які ухвалюють суб'єкти владних повноважень нижчого рівня¹.*

Зокрема, стаття 7 КАСУ зазначає: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України. У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування»².

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначив, що Нормативно-правовий акт – це офіційний документ, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку в письмовій формі, який містить норму (норми) права й розрахований на неодноразову реалізацію. Законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів. Законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили з урахуванням: 1) засад конституційного ладу в Україні; 2) компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначеної Конституцією України та (або) законом; 3) інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом.

Законодавство України включає: 1) Конституцію України – Основний Закон України; 2) закони; 3) підзаконні нормативно-правові акти: а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права (далі – постанови Верховної Ради України); б) укази Президента України, що містять норми права (далі – укази Президента України); в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права (далі – постанови Кабінету Міністрів України); г) накази міністерств, що містять норми права; г) акти інших державних органів, що містять норми права; д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права; е) розпорядження голів місцевих державних, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права; е) акти органів місцевого самоврядування,

¹ Науково-практичний коментар кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. Р.С. Мельника. Херсон : Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43.

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747.

що містять норми права. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України. Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України¹.

6.2 Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права

«Ієрархічна піраміда» дозволяє чіткіше зрозуміти місце певного юридичного акта в системі джерел адміністративного права. Проте викладене не означає, що в ситуації, коли певні суспільні відносини регулюються низкою юридичних актів, першочергово застосовується той із них, який має найвищу юридичну силу. У разі якщо між актами, що мають різну юридичну силу, *не виникає колізій за змістом*, доречно, щоб насамперед застосованим був юридичний акт, який має найменшу юридичну силу. Але при цьому не мають порушуватися приписи актів, які мають вищу юридичну силу.

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

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

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

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

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

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України.

Запитання і завдання

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

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/21414-2012-06-20-10-58-46.html>
2. Мельник Р. Предмет адміністративного права. *Право України*. 2018. URL: https://pravoua.com.ua/ua/store/pravoukr/pravo_2018
3. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182.
4. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 566 с.

5. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
6. Галуцько В., Курило В., Короед С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : підручник. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
7. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження у законодавство України : автореф. дис. Київ, 2009. 18 с.
8. Галуцько В. Основоволожні засади адміністративного права України. 2016. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=OOOf-SBW9-ck>
9. Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування закону України «Про запобігання корупції». *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2018 С. 69–71. http://lsej.org.ua/1_2018/21.pdf
10. Гулак О.В., Курило В.І., Дубчак Л.М. До питання про шляхи подолання корупції в Україні. *Право та державне управління*. № 1. 2021. С. 196–201. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/31.pdf
11. Гулак О.В. Актуальні питання запобігання і протидії в Україні в умовах воєнного стану. *Ринок праці: досягнення, виклики та перспективи у національному та європейському просторі* : тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 18 травня 2023 р.) / за заг. ред.: В.Б. Сухомлина, Г.А. Пріба. Київ : ФОП Ямчинський О.В., 2023. С. 37–39.
12. Gulac O.V., Goloviy L.V. Topical issues of formation state anti-corruption policy in Ukraine. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine)* : Collective monograph. Vol. 1. Tallinne : Izdevnieciba «Baltija Publishsng», 2019. P. 197–214.
13. Eduardo García De Enterría. Curso De Derecho Administrativo. Decimoquinta Edición. Editor: Thomson Reuters (Legal) Limited / Civitas, 2011. El Libro Tiene 872 Página.
14. Kahl A., Weber K. Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien : Facultas, 2017. 364 s.
15. Роман Мельник. Про новітню доктрину адміністративного права України. URL: https://www.youtube.com/watch?v=_mR2Yo1ht2M&t=2536s
16. Кармаліта М. Правова доктрина джерело (форма) права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 182.
17. Курило В. Про систему джерел адміністративного права України. *Юридичний вісник*. 2009. № 2. С. 30–33.
18. Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С.85.
19. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
20. Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного*

університету. 2018. № 36. Т. 1. https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc36/part_1/30.pdf

21. Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. *Форум права*. 2015. № 4. С. 297–301. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_53
22. Шалінська І. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2.
23. Решота В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 126–130.
24. Решота В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 126–131.
25. Решота В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування : монографія. Львів : ТзОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.
26. Харитонов О. Відшкодування збитків від війни в ЄСПЛ: захмарні очікування чи ефективний інструмент притягнення росії до відповідальності. https://lb.ua/blog/alexei_kharitonov/523957_vidshkoduvannya_zbitkiv_vid_viyni.html

ГЛАВА 4

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹



РОЗДІЛ 1

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ) ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА²

1.1 Поняття та ознаки категорій: «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного управління»

Поняття «публічна адміністрація» є одним із ключових у доктрині як вітчизняного, так і зарубіжного адміністративного права. Крім зазначеного використовуються ще поняття «публічне управління», «державне управління» та «публічне адміністрування». Яким чином вони співвідносяться?

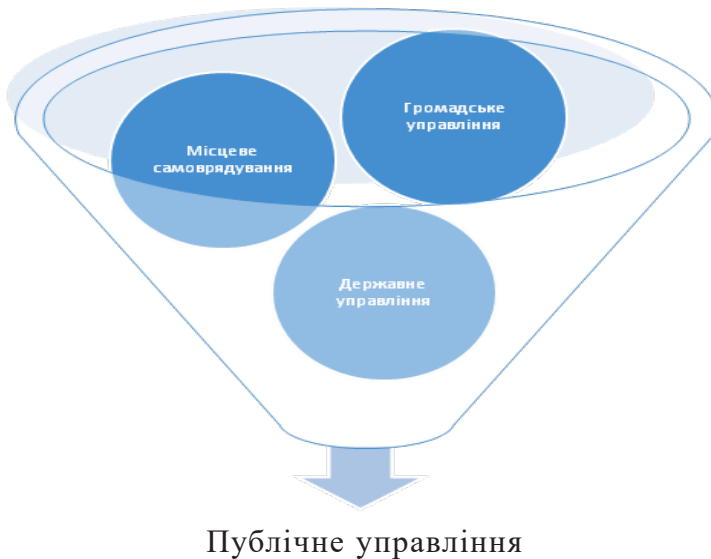
Термін *державне управління* традиційно використовувався у законодавстві, теорії та практиці нашої держави впродовж тривалого часу. Це була основна категорія наук адміністративного права та державного управління. У колишній державі управління здійснювалося лише державними органами. Із проголошенням незалежності України та переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки змінилися способи управління та суб'єкти, які здійснюють ці функції. Коло суб'єктів, які здійснюють 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 замінюється терміном *публічне управління*. Публічне управління є ширшою категорією, що включає також державне управління, але не зводиться лише до нього. До складових публічного управління можна віднести державне управління, місцеве самоврядування та громадське управління.

Поряд із цим, у зарубіжній доктрині адміністративного права, а також у законодавстві деяких країн поряд із терміном «публічне управління» вживається термін «публічна адміністрація». У підручниках з адміністративного права

¹ За загальною редакцією Петра Діхтєвського.

² Автори: Юлія Ващенко, Петро Діхтєвський.

України цей термін здебільшого перекладається як «публічне адміністрування» і останнім часом саме він уживається замість терміна «публічне управління». Таким чином, «публічне управління» та «публічне адміністрування» можна вважати синонімами. Що ж до співвідношення категорій «публічне управління» / «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація», то вони співвідносяться як функційний та інституційний аспекти. Категорія «публічне управління» («публічне адміністрування») стосується функційного аспекту 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 таким чином:



Підсумовуючи окреслене зазначимо, що **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 через 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 в 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» до недавнього часу була категорією суто доктринальною. Тепер цей термін вживається в Законі України «Про

адміністративну процедуру», щоправда виключно в контексті функцій публічної адміністрації. Визначення публічної адміністрації в цьому Законі відсутнє.

Натомість категорія «суб'єкт публічної адміністрації», або «суб'єкт публічного адміністрування» все ще використовується лише в науці адміністративного права. Законодавство України використовує термін *суб'єкт владних повноважень*, під яким розуміється орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ).

Закон України «Про адміністративну процедуру» використовує термін *адміністративний орган*, під яким розуміється орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, до яких віднесено надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу (ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

1.2 Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління)

Окреслюючи коло суб'єктів публічної адміністрації, потрібно враховувати, що воно не обмежується лише органами виконавчої влади, хоча вони і складають, так би мовити, серцевину публічної адміністрації. На сьогодні окремі функції виконавчої влади здійснюють державні органи, які не належать до жодної з гілок влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку), органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи та 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, які не належать до жодної з гілок влади та наділені окремими функціями органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування, які здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади;
- юридичні особи публічного права, які 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.



Схема. Суб'єкти публічної адміністрації

1.3 Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування (публічного управління)

Компетенція – мета, завдання, предмет відання та обсяг повноважень суб'єкта публічної адміністрації, визначений Конституцією та законами України.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи мають діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України.

Повноваження – це обсяг конкретних прав та 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 наявність однакових повноважень у різних суб'єктів публічної адміністрації, що призводить до конфлікту повноважень (компетенційних суперечок). Урегулювання таких суперечок між адміністративними органами здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» (ст. 21 Закону). Компетенційні суперечки вирішуються або через погодження між адміністративними органами, або вищим (стосовно адміністративних органів, між якими

виник спір) органом, або в судовому порядку за зверненням одного із суб'єктів публічної адміністрації – учасника компетенційної суперечки чи його адресата. Задля недопущення виникнення компетенційної суперечки в майбутньому потрібно внести зміни 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 встановлено адміністративну, кримінальну та матеріальну (цивільно-правову) відповідальність.

Повноваження поділяються на *власні* (зокрема 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'єктові. **Делеговані повноваження** – це повноваження органів державної влади, які на підставі закону або акта суб'єкта публічної адміністрації делеговані іншому суб'єкту, включаючи юридичних осіб публічного права та приватних осіб.

Особливе місце серед повноважень суб'єктів публічної адміністрації займають **дискреційні повноваження** (англ. discretion – «свобода вибору»). У межах дискреційних повноважень законом визначено межі повноважень, однак суб'єкт публічної адміністрації в цих межах має право обрати найбільш прийнятний у конкретній справі / ситуації варіант рішення / діяльності.

Із 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, прийняті у межах дискреційних повноважень.

Наприклад, якщо суб'єкт публічної адміністрації в межах дискреційних повноважень затвердив певний порядок своєї діяльності, він зобов'язаний дотримуватися такого порядку.

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.

Слід зазначити, що категорія «дискреційні повноваження» нарешті врегульована в законодавстві України, а саме в Законі України «Про адміністративну процедуру». Згідно із цим Законом (п. 7 ч. 1 ст. 2) дискреційним є повноваження, що надане адміністративному органу законом і полягає в можливості обрати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. 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 й законом (відповідно законом мають бути визначені можливі варіанти рішення та встановлено процедуру їх ухвалення);
- обраний адміністративним органом варіант рішення із запропонованих законом найкраще відповідає меті, з якою було надане дискреційне повноваження, та принципам адміністративної процедури;
- при обранні варіанту рішення адміністративний орган керувався своїми попередніми рішеннями в подібних справах, крім обґрунтованих винятків (ч. 3 ст. 6 Закону).

1.4 Президент України як суб'єкт адміністративного права

В Україні існує дуалізм виконавчої влади, що виявляється в розподілі повноважень у сфері виконавчої влади між Урядом та Президентом України. Так, згідно зі ст. 106 Конституції України Президент 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 кандидатури Міністра закордонних справ та Міністра оборони. Це зумовлено тим, що Президент 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 з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також скасовує акти Ради міністрів АРК.

Акти Президента України є обов'язковими для виконання Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади України.

Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави. Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). Згідно зі ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. РНБО координує й контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Правовий статус РНБО визначений у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. Рішення РНБО вводяться в дію указами Президента України. Прикладом рішення РНБО, уведеного 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 та інші допоміжні органи і служби. Саме на підставі цього положення Конституції Президентом України було утворено Офіс Президента як чинний допоміжний орган, що здійснює організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України повноважень, визначених Конституцією. Офіс Президента діє на підставі Положення про Офіс Президента України, що затверджене Указом Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/2019.

Розділ 2

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ¹

2.1 Система органів виконавчої влади

Виконавча влада є однією з трьох гілок публічної влади. Виконавча влада реалізується головним чином 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 зумовлюється таким: основним (хоча і не виключним) призначенням органів виконавчої влади є реалізація функцій однієї з трьох традиційних гілок влади – виконавчої влади. Незважаючи на те, що виконавча влада здійснюється не лише органами виконавчої влади, саме останні несуть найбільше навантаження у цій сфері.

Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб'єктів публічної адміністрації. На них покладається найбільше функцій у сфері публічного управління. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини приватні особи – фізичні 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 їх посадових осіб – один із 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 зазначав, що конституційне визначення певних органів виконавчої влади в Конституції України означає лише те, що існування цих видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Такий висновок науковець 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 й діяльність органів виконавчої влади.

¹ Авторка: Юлія Ващенко.

Тобто Конституція України відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд із наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця – через ухвалення поточних законів. Виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади В. Авер'янов уважав справою практичного державотворення. При цьому він наголошував на тому, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів¹.

Таким чином, 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:

- *вищій* – Кабінет Міністрів України (Уряд України);
- *центральний* – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- *республіканський* – органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- *місцевий* – місцеві органи виконавчої влади.



Схема. Органи виконавчої влади в Україні

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 права².

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 210.

² Ващенко Ю.В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3 (17). 2016. С. 27.

Відповідно відносини, пов'язані з реалізацією Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративно-правового регулювання¹.

Правову основу організації та діяльності КМУ складають 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 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156).

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

Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра 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).

Потрібно звернути увагу, що всі члени Кабінету Міністрів України призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. При цьому два міністри – Міністр оборони та Міністр закордонних справ – 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 зумовлюються тим, що Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну в міжнародних відносинах (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра закордонних справ України), а також є Верховним головнокомандувачем Збройних сил України (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні Міністра оборони України).

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

На відміну від Верховної Ради України та Президента України, повноваження яких визначаються виключно Конституцією України та не можуть

¹ Ващенко Ю.В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3 (17). 2016. С. 27–28.

визначатися іншими нормативно-правовими актами, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються Конституцією та законами України (п. 10 ч. 1 ст. 116 Конституції). Відповідно до ст. 116 Конституції 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 Організації Північно-атлантичного договору;
- уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Саме Уряд України утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9¹ ч. 1 ст. 116 Конституції України).

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України.

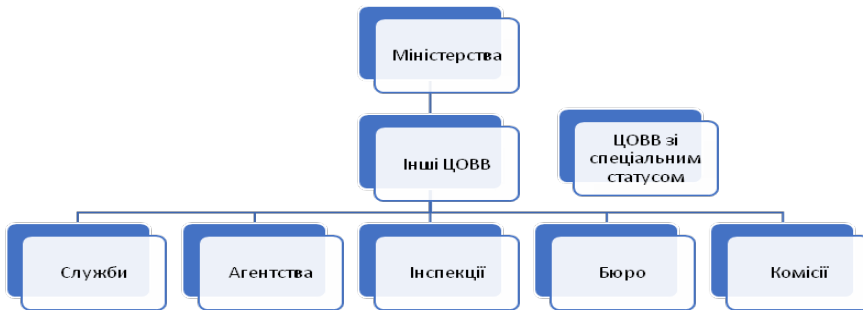
КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

2.2 Центральні органи виконавчої влади

Центральний рівень органів виконавчої влади складають міністерства та інші 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 визначає 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, які не входять до складу КМУ (Кабінет Міністрів України – відповідно до п. 92 ч. 1 ст. 116 Конституції). Зауважимо, що лише керівники міністерств – міністри – входять до складу КМУ. Керівники інших центральних органів виконавчої влади не є членами Кабінету Міністрів.

Згідно з Конституцією України КМУ спрямований на координацію центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств й інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому законом. Таким чином, Конституція України закладає підвалини правового статусу й міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади.

У всіх країнах центральний рівень органів виконавчої влади є найбільш чутливим до змін, які відбуваються в державі та суспільстві. Не є винятком й Україна. Періодично змінюються організаційно-правові форми центральних органів виконавчої влади, відбувається їх реорганізація та ліквідація чинних.

Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом.

Наразі конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Ухвалення цього Закону стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Зокрема в ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації та діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження 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 через затвердження відповідних положень¹.

¹ Ващенко Ю.В. Концептуальні засади співвідношення конституційного та адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. № 3 (17). 2016. С. 27–28.

Відповідно до цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Перелік центральних органів виконавчої влади міститься у Схемі спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів КМУ, затвердженій постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 (в редакції постанови КМУ 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 інформаційної політики 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 з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій 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 війни російської федерації проти України кількість міністерств може бути оптимізована (у планах є масштабне скорочення кількості міністерств¹).

Можна виокремити такі особливості міністерств, які відрізняють їх від інших центральних органів виконавчої влади:

- є єдиначальним органом (рішення приймає 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 та очільник міністерства, *міністр* має подвійний правовий статус. Як член КМУ він здійснює повноваження, передбачені Конституцією та Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Як очільник міністерства він:

- 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;

¹ В уряді планують масштабне скорочення міністерств: що відомо про реорганізацію. URL: <https://prm.ua/v-uriadi-planuiut-masshtabne-skorochennia-ministerstv-shcho-vidomo-pro-reorhanizatsiiu/>

- представляє міністерство в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- підписує накази міністерства;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Міністр має першого заступника та заступників (один з яких є заступником із питань боротьби з корупцією), які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра. 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 чи окремих його членів, міністерство має стабільно працювати. Із метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності, неперервності та наступності в його роботі, організації поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням його повноважень, у міністерстві існує посада державного секретаря. **Державний секретар міністерства** є вищою посадовою особою з-поміж державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ строком на п'ять років із правом повторного призначення.

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

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

Із метою забезпечення законності та ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв'язку з цим у вказаному Законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та консультативних, дорадчих й інших допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством і підписуються міністром (ст. 15 Закону). При цьому згідно із указаним 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 відносить *агентства* (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України, Державне космічне агентство України), *служби* (наприклад, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України), *інспекції* (наприклад, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України), *комісії* (наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови), *бюро* (Бюро економічної безпеки України) та *центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом*.

Потрібно зазначити, що Закон не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, розмежування служб, агентств, інспекцій та бюро здійснено за обсягом основних функцій, які вони виконують. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, орган утворюється як агентство.

Інспекція – це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Якщо ж більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, центральний орган виконавчої влади може утворюватися як *бюро*. Законодавець у такому випадку використовує неімперативну норму; тобто орган з окресленими функціями може утворюватися і в іншій організаційно-правовій формі. Зауважимо, що цей Закон не визначає, які ж функційні особливості комісії як центральних органів виконавчої влади.

Слід відзначити, що застосований у Законі функційний критерій розмежування інших центральних органів виконавчої влади не завжди чітко застосовується на практиці. Наприклад, до головних завдань Національного агентства з питань запобігання корупції належать 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 й реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функційне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті).

Отже, призначенням зазначеного органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України

«Про центральні органи виконавчої влади». Більше того, НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що відповідно до вказаного Закону віднесено до повноважень лише міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Також назви організаційно-правових форм центральних органів виконавчої влади часто використовуються для суб'єктів публічної адміністрації, які 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, який забезпечує державну безпеку України. Тобто в цьому випадку *служба* – це не організаційно-правова форма державного органу, а складова 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. Так, керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу. На відміну від посади міністра, яка є політичною, 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 і доповненнями).

На відміну від міністерств, які видають акти різної правової природи, служби, агентства, інспекції, комісії та бюро видають накази виключно організаційно-розпорядчого характеру. Вони не наділені нормотворчими повноваженнями.

Окрему увагу слід приділити *комісії* як центральному органу виконавчої влади, який було додано до переліку 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, спрямовані на врегулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Зауважимо, що на відміну від служб, агентств та інспекцій, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» відсутнє визначення комісій. На сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонують Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг. Проте ці органи віднесені до *центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом* – особливої групи центральних органів виконавчої влади, виокремленої з кола інших центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функційним принципом. У зв'язку з цим законодавство потребує вдосконалення щодо визначення ознак комісії як центрального органу виконавчої влади.

2.3 Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Цим органам присвячено спеціальну норму в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» – ст. 24. До *центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом* (далі – 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 (наприклад, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації). Статус центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом має Національне антикорупційне бюро України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII.

Слід зауважити, що вперше такий вид органів виконавчої влади 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 їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами виключно через положення 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 включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи проблематично віднести до конкретної гілки влади (наприклад, Служба безпеки України, національні комісії регулювання у певних сферах економіки), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним Законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин певні сили прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду (наприклад, Міністерство економіки України).

При цьому можна говорити про особливості саме першої категорії ЦОВВ зі спеціальним статусом. До їх основних ознак можна віднести: особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками.

Зауважимо, що Національну комісію, яка здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, було віднесено до центральних органів виконавчої влади згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» від 19 грудня 2019 р. № 394-IX. Зазначений Закон України було ухвалено зокрема з метою приведення у відповідність із Конституцією України статусу зазначеної Комісії на виконання рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі № 1-17/2018(5133/16) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч. 1 ст. 1, п. 2 ч. 1 ст. 4, ч. 1, абз. 1, 2 ч. 2 ст. 5, абз. 2, 3, 4, 5, 39, 40 ч. 3, ч. 6 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 комунальних послуг). До зазначених змін у законодавстві Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, мала статус постійного незалежного державного колегіального органу. Пізніше 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 Республіки призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Республіки за погодженням із Президентом України.

2.4 Місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади

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 в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (щодо Києва – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

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

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

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

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

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

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

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

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

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в містах компактного

- проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
 - 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
 - 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
 - 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

2.5 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 та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються 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 мусить ухвалювати рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, виходячи із завдань Уряду та враховуючи потребу забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади. При цьому слід уникати дублювання повноважень органів виконавчої влади.

Центральний орган виконавчої влади може утворюватися або через утворення нового органу влади або в результаті реорганізації одного чи декількох чинних центральних органів виконавчої влади. Припинення центрального органу виконавчої влади здійснюється через ліквідацію або реорганізацію. Законом визначено такі можливі способи реорганізації центральних органів виконавчої влади, як злиття, поділ і перетворення. Здійснення заходів щодо державної реєстрації центрального органу виконавчої влади покладається на його керівника.

Слід зазначити, що, як правило, процедура ліквідації центральних органів виконавчої влади та утворення нових органів займає певний час, упродовж якого потрібно забезпечити дотримання вимог закону щодо неперервності та стабільності державного управління у відповідних сферах. У зв'язку з цим Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» (ч. 7 ст. 5 Закону) передбачено, що центральні органи виконавчої влади, які припиняються, продовжують здійснювати свої функції та повноваження до завершення здійснення заходів

з утворення центрального органу виконавчої влади, до якого переходять функції та повноваження органу, що ліквідується, та за можливості здійснення них функцій та повноважень. Про це видається відповідний акт Кабінету Міністрів України.

У разі ліквідації центрального органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України у своєму акті має визначити орган виконавчої влади, кому передаються повноваження та функції центрального органу виконавчої влади, що ліквідується. 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 та 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 ухвалення ВРУ рішення про утворення та ліквідацію районів з урахуванням особливостей цього Закону.

У разі ухвалення рішення про припинення органу виконавчої влади слід вирішити питання правонаступництва. Це питання в контексті адміністративних процедур органу, що ліквідується, врегульовано Законом України «Про адміністративну процедуру» (ст. 25 Закону). Під правонаступництвом розуміється повний або частковий перехід компетенції (функцій, повноважень та відповідальності) від одного адміністративного органу до іншого у порядку, визначеному Законом. У разі набуття компетенції відповідного адміністративного органу його правонаступник зобов'язаний виконати всі обов'язки такого органу перед учасниками адміністративного провадження та особами, які сприяють розгляду справи.

Розділ 3

СПЕЦІАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

Серед суб'єктів публічної адміністрації слід виокремити *органи державної влади, які не належать до жодної з гілок влади.*

3.1 Національний банк України

Одним із таких органів є *Національний банк України* (далі – НБУ). Його правовий статус закріплений 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 Національний банк України» НБУ є особливим центральним органом державного управління. Він не належить до жодної з гілок влади. Це зумовлюється його основною конституційною функцією – забезпеченням стабільності національної грошової одиниці України – гривні (ст. 99 Конституції України). Інші функції визначено 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 строком на 3 роки. Реалізацією грошово-кредитної політики та управлінням НБУ займається *Правління НБУ*. До складу Правління НБУ входять голова НБУ, перший заступник та 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. НБУ наділений нормотворчими повноваженнями. Нормативно-правові акти НБУ видаються у формі постанов Правління НБУ (ст. 56 Закону України «Про Національний банк України»).

¹ Авторка: **Юлія Ващенко.**

3.2 Служба безпеки України

Наступним органом, який не належить до жодної з гілок влади, є **Служба безпеки України** (далі – СБУ). Правовими засадами діяльності СБУ є насамперед Конституція України та Закон України «Про Службу безпеки України». Відповідно до ст. 1 вказаного Закону СБУ є державним органом спеціального призначення із правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України.

Очільником СБУ є *голова СБУ*, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Голова СБУ має заступників, які призначаються на посади за його поданням та звільняються з посад Президентом України. Хоча СБУ здійснює свою діяльність на засадах поєднання принципів єдиноначальності та колегіальності, персональну відповідальність за виконання завдань, покладених на СБУ, несе саме Голова СБУ (ст. 13 Закону України «Про Службу безпеки України»).

СБУ не належить до жодної з гілок влади. У рішенні Конституційного Суду України від 20 жовтня 2009 р. у справі № 27-рп/2009 за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування наказу СБУ» розпорядження КМУ в тій частині, в якій скасовувався наказ СБУ, було визнане неконституційним у зв'язку з тим, що СБУ не є органом виконавчої влади, й відповідно КМУ не мав права скасовувати її наказ.

3.3 Центральна виборча комісія

Ще одним органом, який не належить до жодної з гілок влади, є **Центральна виборча комісія** (далі – ЦВК). Правові засади ЦВК закріплено в Конституції України та Законі України «Про Центральну виборчу комісію». Відповідно до ст. 1 названого Закону ЦВК є постійним колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України й наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановленим цим та 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 й вирішення питань, обґрунтованості ухвалених рішень, відкритості й публічності. Значна увага приділена принципу незалежності комісії. ЦВК діє незалежно від будь-яких інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх 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 Комісії, секретаря та членів Комісії, а також належними умовами оплати праці працівників Секретаріату Комісії, її регіональних та територіальних представництв.

Для порівняння можна виокремити дві основні моделі організації центральних виборчих органів, які застосовуються в інших країнах світу:

- 1) центральні виборчі органи є адміністративними органами (складовою системи органів виконавчої влади);
- 2) центральні виборчі органи є незалежними органами в системі державних органів, що не належать до жодної з гілок влади.

Розділ 4

СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ¹

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – ЄХМС) наголошує на тому, що *місцеве самоврядування* означає право і спроможність органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Згідно зі статтею 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. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 суттєво зміцнює рівень органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їх компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема *нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу*².

4.1 Характерні риси місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування характеризується такими рисами:

- займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою як специфічна, самоврядна форма публічної влади, що не є складовою 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 та матеріально-фінансовій відокремленості;
- самостійність у вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством України;
- самостійна відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

¹ Автори: **Петро Діхтєвський, Володимир Пашинський.**

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, пунктів: «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

До органів місцевого самоврядування належать:

- 1) *представницькі органи місцевого самоврядування* – виборні органи (ради), що складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади й ухвалювати від її імені рішення;
- 2) *виконавчі органи рад*, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування;
- 3) *органи самоорганізації населення* – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на цій території в межах села, селища, міста.

Серед органів місцевого самоврядування провідна роль безумовно належить *представницьким органам*, на що зокрема вказує ст. 3 ЄХМС, відповідно до якої місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

4.2 Представницькі органи

До представницьких органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ віднесено *сільські, селищні, міські ради*, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й 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.

При здійсненні повноважень місцевого самоврядування сільські, селищні, міські ради наділені загальною і виключною компетенцією. У межах *загальної компетенції* місцеві ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їх відання.

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

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

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 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 щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;
- ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо.

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

4.3 Виконавчі органи

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть мати підзвітні їм **виконавчі органи**, які мають забезпечити ефективне управління публічними справами на місцевому рівні.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх *виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи*¹. Слід звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад

¹ 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>

є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також відповідним органам виконавчої влади.

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

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. Так, у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням, а також серед іншого – статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центри надання таких послуг тощо.

З огляду на те, що районні та 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: 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) 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; 3) сприяє жителям старостинського округу в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні необхідних документів до зазначених органів; 4) за рішенням сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).

4.4 Сільський, селищний, міський голова

Важливе місце в системі місцевого самоврядування займає *сільський / селищний / міський голова*, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Означений голова очолює виконавчий комітет сільської / селищної / міської ради, головує на її засіданнях. Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 сільський, селищний, міський голова очолює не тільки виконавчий комітет, а й всю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність¹. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»².

Сільський / селищний / міський голова в межах наданих повноважень: 1) організує роботу ради та її виконавчого комітету; 2) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради; 3) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; 4) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; 5) забезпечує підготовку на розгляд радою 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 їх виконання тощо.

Існують певні особливості місцевого самоврядування в місті Києві – столиці України. *Міське 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 їх виконавчі органи³. На сьогодні система управління столицею має подвійний характер: з одного боку, діє *Київський міський голова* й *Київська міська рада*, що не має своїх виконавчих органів, завданням яких є виконання рішень ради та фактичне розпорядження коштами бюджету

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частин шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text>

² Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

³ Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 11. Ст. 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>

Києва, а з іншого – *Київська міська державна адміністрація та районні державні адміністрації*, які підзвітні та підконтрольні уряду і Президенту України, керівників яких призначає Президент України за поданням КМУ і які фактично виконують повноваження виконавчих органів Київської міської ради.

4.5 Органи самоорганізації населення

Це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення 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 такі:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів через сприяння в наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм¹.

Таким чином:

По-перше, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Коли ж повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

По-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. У разі здійснення органами місцевого самоврядування зазначених повноважень вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У свою чергу 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,

¹ Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 48. Ст. 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

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 її **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 голова¹.

У **районах** та **областях** військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії районної, обласної ради в установлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень за законом, або для керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

У період дії воєнного стану **сільський / селищний / міський голова** територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може ухвалити рішення щодо:

- передання коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- створення установ із надання первинної правової допомоги, призначення на посади і 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 правового режиму воєнного стану чи законами України, начальник обласної військової адміністрації за погодженням з 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 посередництвом яких територіальна громада здійснює регулювання й управління публічними справами.

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

4.6 Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування

В Україні *представницькі органи місцевого самоврядування формуються через 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 і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк 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, які 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 при чисельності виборців: 1) до 10 тисяч виборців – 22 депутати; 2) від 10 тисяч до 30 тисяч виборців – 26 депутатів; 3) від 30 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати; 4) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 38 депутатів; 5) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати; 6) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати; 7) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати; 8) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати; 9) понад 2 мільйони 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, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад¹.

Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Якщо ж 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 така рада вважається повноважною за наявності більше 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 та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону;

¹ Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2020. № 7, № 8, № 9. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

- якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;
- передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», коли повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються від дня набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної, військової адміністрації.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування 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 в місті ради – за пропозицією голови ради.

Виконавчий комітет ради *утворюється у складі* відповідно 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 виконавчого комітету ради за посадою. Сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може ухвалити рішення про входження старост до складу виконавчого комітету ради за посадою.

Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у 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 з жителями старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- із кількістю жителів до 1500 – понад 20 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;
- від 1500 до 10 тисяч – понад 17 відсотків голосів;
- від 10 тисяч до 20 тисяч – понад 14 відсотків голосів;
- від 20 тисяч до 30 тисяч – понад 10 відсотків голосів;

- понад 30 тисяч – понад 7 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають через таємне голосування *сільського, селищного, міського голову*, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, становить п'ять років.

Повноваження сільського, селищного, міського голови *припиняються достроково* в разі: 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови; 2) припинення його громадянства; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 4) відкликання з посади за народною ініціативою; 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; 6) 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, як правило, 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 вважаються особи, які одержали понад половину голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк 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:

- 1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету – за рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення;

- 2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску – за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання;
- 3) 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.

Розділ 5

ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ

5.1 Військово-цивільні адміністрації¹

У ході відбиття російської військової агресії перед Українською державою постало питання забезпечення державного суверенітету, неперервності реалізації державної влади в районах ведення бойових дій, де відповідні органи публічної влади не можуть здійснювати свої повноваження.

Для вирішення 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 та органів місцевого самоврядування – військово-цивільних адміністрацій.

Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки 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 операції².

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.

¹ Автори: Володимир Пашинський, Петро Діхтєвський.

² Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. При цьому в 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 та 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 (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються від дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації.

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Приклад: Указом Президента України № 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-цивільні адміністрації, військово-цивільні адміністрації населених пунктів на території проведення антитерористичної операції. Керівники відповідних державних адміністрацій набули статусу керівників цих військово-цивільних адміністрацій¹.

Призначенням військово-цивільних адміністрацій є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення через установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної російсько-терористичної агресії, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування таких повноважень не здійснюють або самоусунулися від їх виконання.

Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади. Так, *військово-цивільні адміністрації населених пунктів* на відповідній території здійснюють повноваження з підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; складання, затвердження та виконання місцевого бюджету; установлення ставок місцевих податків і зборів; вирішення питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг, здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями,

¹ Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123. *Президент України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1232015-18575>

що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; організації та 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; установа охорони важливих об'єктів національної економіки України, які 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 та інші повноваження передбачені законом (ч. 1 ст. 4)¹. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

Районні, обласні військово-цивільні адміністрації поряд зі здійсненням повноважень місцевих державних адміністрацій на відповідній території також здійснюють повноваження щодо підготовки та затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання; складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними та місцевими бюджетами; встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення; ухвалення рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження відповідних районних, обласних рад та їх виконавчих органів, інші повноваження, визначені законом (ч. 3 ст. 4)².

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території мають право:

- 1) установлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
- 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах і ділянках місцевості;
- 3) організувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян;
- 4) порушувати питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;

¹ Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

² Там само.

- 5) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;
- 6) установлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- 7) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій – також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;
- 8) установлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
- 9) організувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;
- 10) організувати в разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої потреби, 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.

5.2 Військові адміністрації¹

У разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану можуть створюватися такі тимчасові державні органи, як військові адміністрації.

Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, що утворюються на територіях, на яких введено 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 і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян².

Військові адміністрації утворюються рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних

¹ Автор: **Володимир Пашинський**.

² 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>

громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень. 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 нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені законом строки, припинення їх повноважень згідно із законом¹ або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Районні, обласні військові адміністрації утворюються на базі відповідних державних адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій.

Приклад: Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. було утворено 25 обласних військових адміністрацій та Київську міську військову адміністрацію, а голови цих державних адміністрацій призначені на посади голів військових адміністрацій. На базі чинних районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації, керівники яких стали начальниками районних військових адміністрацій².

У зв'язку з утворенням 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 стану 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 і 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)³.

Важливо відзначити: у місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації.

¹ 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>

² Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

³ 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>

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту *начальник військової адміністрації* здійснює 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 та організації відповідної територіальної громади.

Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють 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; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; установлення ставок місцевих податків і зборів, надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги; здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові в разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, надавачами соціальних послуг та організації надання ними послуг; вирішення питань про надання за рахунок коштів 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 та 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 та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, закладам освіти Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів,

що забезпечують життєдіяльність населення; прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі та інші. 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 здійснюють свої повноваження на період дії воєнного стану та впродовж 30 днів після його припинення чи скасування.

Важливо: у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області чи району та ухвалення 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 ради; комунальні підприємства, установи та 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, внесення 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 і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; вирішення питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок); вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів, а також про скасування такого дозволу; ухвалення рішень із питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів; установа в порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги; ухвалення рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними й отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; ухвалення рішень та організація переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій та їх розміщення, інші повноваження, визначені законом¹.

¹ 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>

Начальник військової адміністрації має такі повноваження:

- 1) забезпечує на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- 2) організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;
- 3) призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації;
- 4) є розпорядником бюджетних коштів;
- 5) представляє відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадянами;
- 6) звертається до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади;
- 7) укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством;
- 8) видає накази та розпорядження в 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;
- 9) здійснює особистий прийом громадян.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, районних військових адміністрацій із питань забезпечення оборони, громадської безпеки й 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*** в межах своїх повноважень.

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.

Література для поглибленого вивчення

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 (ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 87.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 28. Ст. 250.

Розділ 6

ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА¹

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 та юридичних осіб), дає можливість стверджувати, що відповідно до спрямованості впливу публічної адміністрації приватним особам відведено провідну роль серед суб'єктів адміністративного права.

Таке провідне значення приватних осіб у системі суб'єктів адміністративного права 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 та свобод людини і громадянина для визначення змісту й сутності діяльності публічної влади, її органів та посадових і службових осіб;
- законодавчим визначенням у діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, їхніх посадових та службових осіб юридичних прав та обов'язків, які кореспондуються із суб'єктивними публічними правами та обов'язками приватних осіб;
- юридичною відповідальністю публічної влади, насамперед перед людиною, за свою діяльність;
- особливістю врахування, що приватна особа діє від себе особисто, є правоспроможною володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю (засобами виробництва, продуктами праці тощо).

Зміст поняття «приватна особа» в адміністративному праві містить таку триаду:

- 1) приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин;
- 2) приватна особа як суб'єкт публічного адміністрування (публічного управління);
- 3) приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

Приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин складає основу в цій сфері, коли ця особа є рівним учасником таких відносин, а саме кожному праву приватної особи кореспондується юридичний обов'язок суб'єкта публічної адміністрації й навпаки.

¹ Автори: Петро Діхтєвський, Володимир Пашинський.

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

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 чинить адміністративних правопорушень, то вона не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин.

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

- це особа, що діє від себе особисто, неофіційно, не є посадовою чи службовою особою або/та не виконує делегованих виконавчих функцій;
- управлінський вплив публічної адміністрації на діяльність приватної особи регулюється законодавством України, а їх права та обов'язки кореспондуються із суб'єктивними публічними правами та обов'язками приватних осіб, оскільки публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невлadних 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.

Отже, **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 значною кількістю 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 слід віднести:

- громадян України (фізичних осіб);
- іноземців, осіб без громадянства;
- біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту;
- фізичних-осіб підприємців;
- юридичних осіб 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

Найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин – це *громадяни України*. 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 Конституцією¹.

Зазначені конституційні положення є вихідними як для правового, так і для адміністративно-правового статусу громадян, зміст якого становить комплекс їхніх прав, свобод і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права у сфері публічного адміністрування, а також установа відповідальності громадян перед 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 та іншими актами законодавства України. Основою адміністративно-правового статусу або адміністративної правосуб'єктності громадян України є *адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність*.

Двома важливими складниками правосуб'єктності постають:

- *адміністративна правоздатність* – здатність мати права й нести обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

народження громадянина і припиняється з його смертю. Її обсяг установлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження.

Адміністративна правоздатність не може бути відчужена. Громадянин не може навіть добровільно відмовитися від своєї правоздатності – така відмова не має законної сили. Правоздатність може бути обмежена при вчиненні злочину або адміністративного правопорушення лише на основі вироку або постанови суду. *Наприклад: права керування транспортними засобами, права полювання, права пересування, батьківських прав тощо;*

- **адміністративна дієздатність** – основа адміністративної дієздатності громадян, вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов'язки.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру¹.

Адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Також вона виникає і по досягненні 14-річного віку (одержання 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 таких належать: право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи – можливість громадян брати участь у публічному управлінні державними справами, реалізувати своє волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, громадські об'єднання, рухи, проведення мирних зібрань, мітингів і демонстрацій тощо.

Соціально-економічні права громадяни реалізують через використання норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізація права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, здоров'я тощо.

До змісту правосуб'єктності громадян належать також обов'язки:

- захищати незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи, нести військову службу;

¹ Колпаков В., Кузьменко О., Пастух У. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінформ Інтер, 2012. С. 140–141.

- не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати збитки, які завдані їм;
- подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан і доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом, а також звіт щодо е-декларації за вимогами антикорупційного законодавства;
- сплачувати податки і збори;
- не посягати на права, свободи, честь і гідність інших людей.

Обов'язки громадян розрізняють за такими групами:

Абсолютні обов'язки – ті, що покладені на громадянина у сфері публічного адміністрування та виконання яких не залежить від будь-яких обставин, оскільки це передбачено нормами чинного законодавства. До таких обов'язків можна віднести загальний обов'язок дотримуватися закону, сплачувати податки, не завдавати 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 низки чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ – обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу – обов'язки, визначені Законом України «Про державну службу»), або певних обставин (у період режиму воєнного стану – обов'язок захищати свою країну тощо).

Деліктні обов'язки – обов'язки, що виникають із деліктних правовідносин, складають особливу групу, тобто такі, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав і свобод як покарання за вчинений проступок. Способи виконання обов'язків різні. Вони залежать від конкретного їх змісту: одні виконуються за допомогою активних дій, інші – з утриманням від дій, заборонених нормами права.

Також Закон України «Про громадянство України» визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

6.2.2 Іноземці, особи без громадянства

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права є іноземці та особи без громадянства. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»:

Іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав.

Особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до законодавства не вважає своїм громадянином.

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції України та інших законів, загальнообов'язкові правила стосовно охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїзду. Ці особи не користуються частиною прав і обов'язків, які утворюють групу виняткових прав й обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законами України незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, характеру занять тощо.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянина України, Кабінет Міністрів України може ухвалити рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не має завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово, мають право в установленому порядку приїжджати та залишати територію України. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни.

Основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства є такими: вони не можуть займати посади президента України, судді, прокурора, перебувати на посадах державних службовців у складі морських і повітряних екіпажів тощо; не мають доступу до посад, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; не можуть служити в Збройних Силах України; для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи перебуванні в окремих місцях, для них встановлено окремі правила паспортного режиму, вступу до навчальних закладів; для іноземних громадян і осіб без громадянства встановлено особливу адміністративну деліктоздатність у зв'язку з їх протиправною поведінкою.

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

Серед *підстав* слід назвати такі: в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку; інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні; якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи; якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі; якщо така особа порушила в пункті пропуску через державний кордон України правила його перетинання, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, органів доходів і зборів та інших органів, що здійснюють контроль на державному

кордоні; якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, зокрема після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну, тощо.

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

6.2.3 Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту

Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, становлять особливу категорію іноземних громадян. Ними є особи, які з певних причин не можуть перебувати в межах країни їхнього громадянства, оскільки подальше перебування пов'язано із загрозою їх життю, здоров'ю або свободі. Такі особи є по суті іноземцями, а це означає, що на них поширюються всі положення, викладені вище 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 й не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом через такі побоювання, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї через означені побоювання.

Додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули до України або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися до країни громадянської належності чи країни попереднього постійного проживання через обставини, які загрожують їх життю, безпеці чи свободі.

Особа, яка потребує додаткового захисту – це особа, що не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту,

але потребує захисту, адже така особа змушена була прибути до України або залишитися в Україні через загрозу її життю, безпеці чи свободі в країні походження з причин побоювання застосування щодо неї смертної кари або тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули до України з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися до країни постійного проживання через обставини, зазначені в законі. Особи, які потребують тимчасового захисту, – це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, і масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етичному ґрунті, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок на території країни походження.

Законодавством України передбачено заборону виселення або примусове повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека.

6.3 Фізичні особи-підприємці

У розвинених демократичних правових країнах більшість громадян забезпечують собі достойне існування за рахунок власної справи – малого й середнього бізнесу. В Україні громадяни займаються малим бізнесом, як правило, через легалізацію себе як фізичної особи-підприємця. Цю категорію юридично закріплено в низці законів, зокрема в ЦК, ПК, Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Потрібно підкреслити, що адміністративно-правовий статус фізичної особи не є тотожним статусу фізичної особи-підприємця. Вони мають як спільні, так і відмінні риси, що базуються на правовій природі підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

До особливостей 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, та обмеження на здійснення підприємницької діяльності, що встановлюються Конституцією та законами України;
- на підприємницьку діяльність фізичних осіб поширюється дія нормативно-правових актів, 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 особи-підприємця є угодоздатність;
- на фізичних осіб-підприємців поширюється право на захист від порушень із 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 ступеня втручання у сферу підприємницької свободи.

6.4 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, які створюються за волевиявленням засновників на підставі установчих нормативно-правових актів (документів). Найбільш поширеними організаційно-правовими формами юридичних осіб є *підприємства, установи й організації*, які 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.

Підприємство – самостійний господарський статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідну й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку. Підприємство має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство – і товарний знак.

Установа виконує соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Її мета – створення соціальних цінностей переважно невиробничого характеру (культура, освіта, охорона здоров'я тощо).

Свою діяльність підприємства й установи здійснюють згідно з ГК, ЦК, ПК, законами України «Про господарські товариства», «Про державно-приватне партнерство», іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, який затверджує власник майна за участю трудового колективу.

У взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації підприємства й установи практично вирішують усі питання – від державної реєстрації, провадження своєї діяльності та до її припинення. Крім того підприємства й установи вступають

в адміністративно-правові відносини із суб'єктами публічної адміністрації щодо оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності; статистичної звітності; податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної та екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями тощо.

6.5 Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права

Розвиток інститутів громадянського суспільства зумовлений їх активною взаємодією з органами публічної адміністрації для забезпечення реалізації публічних інтересів.

Одним із головних інститутів громадянського суспільства є *громадські об'єднання*.

Відповідно до положення Закону України «Про громадські об'єднання», який вступив в дію з 1 січня 2013 р. фізичні особи, долучаючись до діяльності різноманітних громадських об'єднань, отримують реальну можливість більш ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики, вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечуючи задоволення своїх інтересів.

Ознаки громадських об'єднань:

- а) можливість забезпечувати публічний інтерес як усього народу України, так і окремої групи осіб, які мають спільний інтерес;
- б) добровільність об'єднання;
- в) відсутність управління з боку органів публічної адміністрації;
- г) неприбутковий характер.

За класифікаційним розподілом громадські об'єднання можна поділити на три групи:

- 1) політичні партії;
- 2) громадські організації;
- 3) 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 та 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, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативно-правовими актами громадських об'єднань¹.

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 та 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 основною метою свого існування отримання прибутку².

Громадська організація може вступати в два види адміністративно-правових відносин із суб'єктами владних повноважень:

- 1) у відносини, де вона постає суб'єктом владних повноважень, оскільки держава делегувала їй окремі владні функції;
- 2) у відносини, де другою стороною є суб'єкт владних повноважень³.

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 їх 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 означених законів органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

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

¹ Віхляев М.Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України : автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Ірпінь. 2013 р. С. 6.

² Меркулова К.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності громадських організацій : автореферат дис. ... канд. юр. наук. Ірпінь. 2014. С. 15.

³ Там само. С. 16.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду й віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Так, закріплене в цій статті *право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, на релігійну діяльність* зумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій – релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів тощо, які становлять собою стійкі організаційні утворення зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

Сутність правового регулювання стосунків держави й релігійних організацій полягає в тому, що держава та суб'єкти публічної адміністрації не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій віруючих, якщо ті не порушують законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Водночас держава сприяє взаємній релігійній та світоглядній терпимості й повазі між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

У свою чергу релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються винятково питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. Водночас релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використання засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

Розділ 7

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ¹

7.1 Адміністративна правоздатність

Основною ознакою приватної особи як суб'єкта адміністративного права є її правосуб'єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав і обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов'язки).

Правоздатність – це здатність особи бути носієм прав і обов'язків. Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність – це фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування. Вона виникає від 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 не можна відмовитися добровільно, оскільки така відмова не має юридичної сили. Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина².

Адміністративна правоздатність органів публічного адміністрування виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. При цьому зазвичай органи публічного адміністрування зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й ухваленими на їх основі актами публічного управління, у яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері публічного управління визначається низкою обставин – віком, станом здоров'я, наявністю освіти тощо. *Наприклад, родинні відносини можуть бути підставою для обмеження права на заняття посади в державному органі.*

7.2 Адміністративна дієздатність

На відміну від адміністративної правоздатності, яка визначає потенційну здатність суб'єкта мати публічні права та юридичні обов'язки у сфері юридичного

¹ Автори: **Юлія Вашенко, Петро Діхтєвський.**

² Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2015. С. 229–230.

управління, **адміністративна дієздатність** – це здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність.

Адміністративна правоздатність становить підґрунтя адміністративної дієздатності особи (громадянина), оскільки визначає умови, за яких реалізуються суб'єктивні публічні права й обов'язки. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Частково вона виникає і по досягненні 14-річного віку – з одержанням паспорта, дотриманням правил паспортної системи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правових відносин.

Приватна особа (фізична або юридична) – це будь-яка народжена й жива людина, що здійснює різні акти соціально значущого поведіння й несе відповідальність згідно зі своїм рівнем, віком, психічним і фізичним здоров'ям. Правоздатність фізичних осіб виникає в момент народження і припиняється зі смертю. Дієздатність фізичних осіб пов'язана з психічними і віковими властивостями людини і залежить від них.

Частковою дієздатністю володіють неповнолітні громадяни, що не досягли 14-річного віку (малолітні громадяни), і неповнолітні у віці від 14 до 18 років. Повний обсяг дієздатності настає з моменту повноліття – 18 років, але адміністративній відповідальності підлягають особи, що досягли на момент здійснення правопорушення 16-річного віку. Державою передбачається обмеження дієздатності та визнання громадянина недієздатним.

Юридичні особи – це органи публічної влади, будь-які інші органи публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їх керівників, які очолюють органи публічного адміністрування цих підприємств, установ, організацій). До них також належать і структурні підрозділи органів публічної адміністрації, установ, організацій (*наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо*).

Невід'ємними суб'єктами адміністративно-правових відносин є різноманітні інші адміністративні органи – *наприклад, на яких нормами адміністративного права покладено обов'язок державного контролю пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил*.

7.3 Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність – це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну їй протиправними діями. Полягає вона у здатності суб'єкта самостійно усвідомлювати свій вчинок і його шкідливі результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Деліктоздатність є окремою, специфічною, але все ж частиною дієздатності. Вона має характерну нормативну конструкцію, що передбачає можливість притягнення до відповідальності частково дієздатного суб'єкта права. Окрема частина дієздатності, поєднуючись із деліктоздатністю, додає до здатності реалізовувати права та обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність. Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб'єктності – здатності вчинювати правопорушення¹.

Адміністративна деліктоздатність у фізичних осіб, за загальним правилом, настає з 16 років. Якщо абстрагуватись від усталеного розуміння адміністративної відповідальності та, як наслідок, адміністративної деліктоздатності, можна зробити висновок, що порушення учнем (дитиною шкільного віку) правил шкільного розпорядку також перебуває в площині публічних відносин і характеризується використанням адміністративних методів адміністрування. Тому часткова деліктоздатність виникає від моменту зарахування дитини до навчального закладу (тобто вже з 6–7 років).

Питання деліктоздатності юридичної особи викликали чимало дискусій. З ухваленням КАСУ, який визнав відповідачем орган державної влади та орган місцевого самоврядування як суб'єкт владних повноважень, це питання вирішено на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення (*наприклад, у природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо*). У будь-якому разі деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона зумовлює обсяг компетенції (сукупності прав та обов'язків), за реалізацію і в межах якої власне юридична особа й нестиме відповідальність².

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

7.4 Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права включає адміністративну правоздатність і дієздатність (що у свою чергу включає деліктоздатність).

У сфері публічного управління правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів має як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати, через що

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

² Мацелик Т. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597.

виділяють *загальну* та *спеціальну* адміністративну правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права.

Загальну ознаку прийнято називати статусом громадянина. За змістом розрізняються такі групи прав громадян: на участь у публічному управлінні, на державну участь, сприяння, допомогу компетентних органів публічного адміністрування, право на захист, право на допомогу недержавних організацій.

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

Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права виявляє розмаїття спеціальних адміністративно-правових статусів.

До них можна віднести:

- **статус членів адміністративних колективів** (розрізняються статуси осіб, які навчаються, мілітаризованих службовців, осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку);
- **статус суб'єктів адміністративної опіки** (установлення державної опіки над особами, що її потребують, безробітними, чорнобильцями, біженцями і змушеними переселенцями, інвалідами війни і притриманими до них особами, дітьми-сиротами, багатодітними батьками тощо);
- **статус жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом** (території, що тимчасово чи постійно перебувають на особливому правовому положенні 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 одержання дозволу на здійснення визначеної діяльності й регулюють контроль за нею).

Розділ 8

СУБ'ЄКТИВНІ ПУБЛІЧНІ ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ¹

8.1 Сутність суб'єктивних публічних прав та 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 у публічно-правових відносинах.

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних публічних прав є: можливість певної поведінки з метою задоволення своїх інтересів; наявність адміністративної правосуб'єктності; можливість реалізації поведінки в адміністративних правовідносинах; обмеженість поведінки межами адміністративно-правових норм, вихід за які є порушенням правових приписів.

Суб'єктивні публічні права встановлюють індивідуальну конкретну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб'єкту для задоволення його інтересів і забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави.

Суб'єктивні права відзначаються публічністю, що означає змогу приватних осіб впливати на управлінські процеси, брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, реалізовувати права і свободи, надані Конституцією, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб до суду чи в позасудовому порядку.

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

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

- поводити себе відповідним чином (право на свої дії);
- вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів (право на чужі дії);

¹ Автори: Петро Діхтєвський, Володимир Пашинський.

- мати з боку держави належні гарантії забезпечення реалізації конкретних суб'єктивних публічних прав (гарантованість здійснення суб'єктивних публічних прав);
- звертатися до держави за захистом свого юридичного права.

Суб'єктивні права й суб'єктивні обов'язки нерозривно пов'язані та не можуть існувати одне без одного, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізовано поза виконанням обов'язку іншою особою.

У сфері публічного адміністрування до ознак суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків належать такі: необхідна, належна поведінка; покладаються тільки на правоздатну та дієздатну особу; покладаються в інтересах інших осіб; існують у правовідносинах; не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері публічного адміністрування; їх реалізація забезпечується державним примусом; мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами, а їх виконання забезпечується застосуванням державного примусу.

Суб'єктивні публічні обов'язки приватних осіб – це покладена державою та закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки суб'єкта в публічних правовідносинах, їх реалізація, забезпечена можливістю застосування державного примусу.

Реалізація суб'єктивних публічних прав та обов'язків приватної особи. Нормами адміністративного права регулюються (закріплюються) всі ті права та 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 їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ці приписи можна вважати конституційною основою регулювання публічних відносин між людиною та державою.

8.2 Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їх характеристика¹

Реалізація суб'єктивних публічних прав приватних осіб здійснюється через систему прав:

- права на свободу слова, зібрань, об'єднань, віросповідання;
- права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);
- право на отримання адміністративних послуг;

¹ Автори: Петро Діхтєвський, Володимир Пашинський.

- право на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
- права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення).

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

До основних видів суб'єктивних публічних прав приватних осіб можна віднести:

- ◆ право на участь в ухваленні рішень;
- ◆ право на звернення;
- ◆ право на електронну петицію;
- ◆ право на адміністративне оскарження.

8.2.1 Право на участь в ухваленні рішень

В Україні єдиним джерелом влади є народ, який може вирішувати важливі питання як власного життя, так і держави загалом.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Управління державними справами здійснюється через участь у виборах, у референдумах, у діяльності політичних партій та організацій, в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування та органами публічної влади, у проведенні регуляторної політики держави, через доступ до державної служби, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади.

Громадяни можуть брати участь у процесі підготовки та ухваленні рішень з питань державного й суспільного життя.

Ухвалення управлінських рішень – це процес трансформації вимог різноманітних груп і окремих громадян у прийнятні для суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин.

З метою залучення громадян до участі в ухваленні рішень органів публічної влади запроваджують консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади й громадянами та їх об'єднаннями.

Метою проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін.

Консультації із громадськістю дають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Консультації з громадськістю можуть проводитися в формі:

- публічного громадського обговорення;
- електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми);
- вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо:

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

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

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

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

8.2.2 Право на звернення

Основними нормативно-правовими актами, які сприяють реалізації означеного права, є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян»

та інші нормативні правові акти, що закріпили право на звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб, органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» держава гарантує право громадянам України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функційних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкових суб'єкти – *орган*, наділений владними повноваженнями, та *громадянин*.

Законом України «Про звернення громадян» передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Клопотання – письмове звернення із проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів державного управління й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян.

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.

Слід 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 у п. 3.4 постанови «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10, одержавши запит на інформацію, який подано за Законом «Про доступ до публічної інформації», проте який за своїм змістом є зверненням громадянина відповідно до Закону «Про звернення громадян», розпорядник публічної інформації має відмовити в задоволенні такого запиту через невідповідність його предмета вимогам першого з названих законів¹.

У такому разі уповноважена посадова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, до якої надійшов запит, зобов'язана розглянути його, керуючись принципами добросовісності й розсудливості на підставі вимог Закону України «Про звернення громадян».

При цьому запитувача має бути повідомлено у п'ятиденний строк про те, що його запит на інформацію буде розглядатися як звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

У разі якщо запит на інформацію, який подано згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», за своїм змістом поєднує предмет регулювання цього Закону та Закону України «Про звернення громадян», то такий «запит-звернення» має розглядатися у відповідних частинах строк і порядок, передбачені відповідними законами. При цьому розпорядник публічної інформації у п'ятиденний строк мусить відповісти по суті запиту, а також повідомити запитувача, що решта питань розглядатимуться як звернення згідно із Законом України «Про звернення громадян».

Найбільш використовуваним видом звернення є *скарга*, подання якої громадянами передбачає початок процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій – безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.

Означені форми звернень не потребують ведення окремого обліку, окремого порядку реагування на кожне з них.

Окремі форми звернень доповнюють, а не виключають одне одного. Так, *пропозиція* або *зауваження* можуть включати думки громадян щодо будь-якої сфери діяльності держави й суспільства. Зазвичай у пропозиції відбито власні спостереження, індивідуальну практику її автора, порушуються проблеми державного і громадського життя із зазначенням помилок у їх вирішенні, яких припускаються конкретні органи, а також пропонуються шляхи і способи вирішення цих проблем. Пропозиціям громадян приділено не так багато уваги, як

¹ Про практику застосування адміністративними судами законодавства України про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 р. № 10.

тим же скаргам. Водночас пропозиції є безпосередньою можливістю для громадян брати участь у публічному управлінні, вносити свої побажання, зауваження та загалом впливати на представників публічної влади.

Заява або клопотання здебільшого пов'язані з порушенням чинного законодавства, недоліками діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, службових осіб і містять власні ідеї, думки, пропозиції щодо поліпшення діяльності адресатів звернень.

У скарзі зазначаються порушення особистого права громадянина, обґрунтовуються вимоги про скасування рішення, яким право порушено, про притягнення до відповідальності службових осіб, які ухвалили таке рішення.

Право вибору виду звернення належить його автору.

Звернення громадян (скарги) можуть стосуватися дій (рішень) публічної адміністрації, внаслідок яких порушуються права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створюються перешкоди у здійсненні громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно накладаються на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

У зверненні обов'язково має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги.

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

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

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

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

Важливо: *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, звернення в термін не більше п'яти днів

пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. Якщо ж звернення не містить даних, достатніх для ухвалення обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скажника (безоплатність розгляду). Скарги розглядаються залежно від їх характеру упродовж 30 днів (звичайні); 15 днів (невідкладні); 45 днів (складні, які потребують додаткового вивчення).

Особи, винні в порушенні законодавства про розгляд скарг (щодо захисту прав, свобод, законних інтересів осіб в адміністративному порядку або ж у порядку адміністративного оскарження), несуть цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

8.2.3 Право на електронну петицію

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

Електронні петиції подаються через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, 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 зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Вона оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, органу місцевого самоврядування або на вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, упродовж двох робочих днів від дня надсилання її автором (ініціатором).

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційних вебсайтах означених владних суб'єктів є датою початку збору підписів на її підтримку.

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

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

Приклад: 18 січня 2021 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 країни особам, 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 законодавства¹.

Тобто 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 безоплатний доступ відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається в 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 25 000 підписів громадян упродовж не більше трьох місяців від дня оприлюднення петиції*.

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

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

¹ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 січня 2021 р. у справі № 9901/302/20.

8.2.4 Право на свободу мирних зібрань

Положення ст. 39 Конституції України відповідають змісту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Право на свободу мирних зібрань є одним з основоположних прав людини, оскільки з його допомогою людина реалізує суміжні права, зокрема право на свободу слова та думки, право на вільне висловлювання своїх поглядів, право на свободу світогляду і віросповідання, право на використання і поширення інформації тощо.

Поняття «мирне зібрання» охоплює будь-які публічні заходи, що проводяться в публічному місці мирно, без зброї, у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи інших не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань. Зібрання вважається мирним, якщо його організатори мають мирні наміри. Поняття «мирні» включає також поведінку, що ображає чи дратує осіб, які не згодні з ідеями чи заявами, що підтримуються зібранням, або навіть поведінку, спрямовану на свідоме створення перешкод для третіх осіб.

Право на свободу мирних зібрань може бути обмежене лише в ситуаціях, регламентованих законодавством, і за рішенням суду.

Отже, **право на свободу мирних зібрань** є основоположним і непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи та інтереси і яке не підлягає обмеженню, крім випадків, визначених законодавством.

8.2.5 Право на адміністративне оскарження

Адміністративне оскарження – це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, який передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку та обов'язок цих осіб вирішити питання, порушені у скарзі.

Порушення права на адміністративне оскарження щодо правомірності ухваленого адміністративного акта чи його виконання регулюється відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру».

8.2.6 Право приватної особи на публічну інформацію¹

У сучасних умовах публічна інформація набуває ознак не лише об'єкта праводносин, але й ефективного засобу здійснення комунікації в демократичній державі, розширення доступу до публічної інформації, формування нових видів інформаційної комунікації².

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації»³.

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 інформації⁴.

Ознаки інформації:

- публічна інформація є готовим продуктом, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх обов'язків, визначених чинним законодавством;
- публічна інформація заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях;
- така інформація перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;
- публічною не може визнаватися інформація, яка створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання ним передбачених законом обов'язків;
- інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень.

Види публічної інформації:

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

¹ Автор: **Володимир Діхтєвський**.

² Діхтєвський В.П. Адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 6.

³ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 31.

⁴ 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.

місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;

- ◆ інформація щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим;
- ◆ інформація пов'язана з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг;
- ◆ інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них, якщо йдеться про суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;
- ◆ інформація про стан довкілля; якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- ◆ інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Правову основу реалізації приватними особами суб'єктивного права на доступ до публічної інформації складають норми Конституції України, Закону України «Про доступ до публічної інформації», інших законів України та підзаконних нормативно-правових актів, якими визначаються особливості доступу до окремих видів публічної інформації.

Характерні риси права приватних осіб на публічну інформацію:

- є природним правом фізичних осіб і не підлягає делегуванню або передавню 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;
- завжди реалізується у відносинах з уповноваженими розпорядниками публічної інформації;
- здійснюється щодо одержання саме публічної інформації, а не документа, в якому вона викладена;
- у 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, право приватної особи на доступ до публічної інформації можна розглядати як визнану в нормах законодавства та гарантовану державою можливість кожної особи, яка на законних підставах перебуває чи зареєстрована в Україні, вільно збирати, зберігати, поширювати публічну інформацію не забороненими законом способами з метою задоволення власних чи суспільних потреб, участі в управлінні суспільними і державними справами, реалізації інших суб'єктивних публічних прав, а також підвищення ступеня відкритості діяльності держави, її органів та посадових осіб¹.

Аналізуючи навчальну літературу та практику доступу до публічної інформації доцільно виокремити такі **принципи права на доступ до публічної інформації**:

- прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання;
- рівноправності – незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за отримання таких вимог:

- виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- якщо розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- якщо шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

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

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

Важливо: 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.

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

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

- 1) систематичне та оперативне оприлюднення інформації її безпосереднім розпорядником на виконання його обов'язків;
- 2) надання інформації за запитом 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 у мережі Інтернет;
- на єдиному державному вебпорталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом, що відповідає змісту компетенції, підставам і формам діяльності розпорядників публічної інформації.

Основним способом здійснення 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 потрібно створити інформацію, крім випадків, коли розпорядник інформації не володіє запитуваною інформацією, але зобов'язаний нею володіти.

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

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

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

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 від дня отримання запиту. Якщо ж 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. 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 виконання¹.

Приклади: центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні служби, агентства тощо) є розпорядниками публічної інформації, якою вони володіють та/або яка була створена ними при виконанні покладених функцій і завдань.

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

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 3114.

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

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

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

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

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

- розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
- інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;
- не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

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

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

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі.

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

Література для поглибленого вивчення

1. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богущкий В.В. та ін. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Вид. 3-є, перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.
6. Кісіль З.Р., Кісіль, Р.В. Адміністративне право : навч. посіб. 3-є вид. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В.В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
8. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
9. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

Розділ 9

НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ (ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ)¹

9.1 Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів

Незалежні регулятори (незалежні регуляторні органи, незалежні органи державного регулювання) є особливими органами у системі публічної адміністрації багатьох країн. Вони мають різні організаційно-правові форми, різне місце в системі публічних органів, різні назви, відрізняються складом керівних органів та порядком їх призначення. Однак є спільні ознаки, які дозволяють виокремлювати їх у спеціальну групу суб'єктів публічної адміністрації, а також проводити порівняльно-правові дослідження їх правового статусу.

Прототипом таких регуляторних органів є американська Interstate Commerce Commission (1887). У Європі незалежні регуляторні органи утворені в багатьох сферах, які мають назву регульованих, зокрема у сферах енергетики та комунальних послуг, ринків фінансових послуг, залізничного транспорту, електронних комунікацій тощо. До регульованих сфер також належать сфери діяльності суб'єктів природних монополій, мережеві галузі економіки (як, наприклад, сфера енергетики).

Особливий характер відносин у регульованих сферах потребує особливого державного впливу, яким є державне регулювання. Державне регулювання слід відрізнити від публічного (насамперед державного управління). Якщо державному управлінню властивий безпосередній, вплив керівного суб'єкта на керувані об'єкти, то державне регулювання – це насамперед опосередкований вплив суб'єкта регулювання 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. **Особливою ознакою незалежного регуляторного органу є поєднання** (з певними обмеженнями) *функцій законодавчої, виконавчої та судової влади.*

У зарубіжній доктрині часто говорять про окреслені функції незалежних регуляторів як *квazізаконодавчі, квazівиконавчі та квazісудові*. Особливо це стосується країн, де регуляторні органи не належать до жодної з гілок влади та займають особливе місце в системі органів публічної адміністрації.

¹ Авторка: **Юлія Ващенко**.

Ключовою ознакою незалежних регуляторних органів є їх *незалежність у процесі здійснення регуляторних повноважень від будь-якого публічного або приватного інтересу*. Забезпечення принципу незалежності здійснюється через установлення законодавчих вимог до осіб, які обіймають посади керівників / членів керівних органів зазначених регуляторів (освіта, досвід роботи, репутація), максимального строку їх повноважень, вичерпного переліку підстав для дострокового припинення повноважень.

Розрізняють організаційну, функційну та фінансову незалежність незалежних регуляторних органів. Під *організаційною незалежністю* розуміють організаційну відокремленість регулятора від інших публічних органів (окрема юридична особа, відсутність відносин прямого організаційного підпорядкування), під *функційною* – автономне ухвалення регуляторних рішень, під *фінансовою* – наявність належних ресурсів для здійснення регуляторних повноважень, включаючи достатній рівень оплати праці персоналу регуляторного органу.

До найбільш поширених 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 ознаки, перераховані вище. На сьогодні 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).

9.2 Незалежні регуляторні органи в Україні

Незалежні регуляторні органи в системі суб'єктів публічної адміністрації існують вже тривалий час, мають свою історію, пройшли різні періоди реформування, утворені в різних організаційно-правових формах та займають різне

місце в системі державних органів, характеризуються особливостями утворення, призначення та звільнення керівників та членів органів управління тощо.

Серед сфер, які в різні періоди належали до регульованих сфер, зокрема слід відзначити сфери електроенергетики та природного газу, комунальних послуг, електронних комунікацій, фінансових послуг, цінних паперів та фондового ринку.

Деякі регуляторні органи вже відійшли в минуле (наприклад, Національна комісія регулювання ринків комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг), інші зазнали суттєвих реформ, що стосуються їх правового статусу та сфер повноважень (наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), були утворені нові (наприклад, Національна комісія з регулювання азартних ігор та лотерей), а створення деяких поки що лише в планах на майбутнє (наприклад, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту).

Слід відзначити, що в різні часи регуляторні органи займали різне місце в системі державних органів України. Зокрема, перший регуляторний орган – Національна комісія регулювання електроенергетики України (утворена Указом Президента України в грудні 1994 р.) – була декларована як позавідомчий постійний державний орган. Між іншим, це був третій в Європі енергетичний регулятор (першим є британський регулятор OFFER, утворений 1989 року, другим – угорський НЕО, утворений у вересні 1994 року).

У подальшому й енергетичний регулятор, й інші регуляторні органи мали статус центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, і – до недавнього часу – державних колегіальних органів, які 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 у частині другій ст. 6 Конституції України лише органів законодавчої, виконавчої та судової влади.

Висловлювалися такі пропозиції щодо вирішення 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 статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 4, частини першої абзаців першого,

другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), 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 й 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 безспірною з огляду на вищезазначене рішення Конституційного Суду України щодо Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

На сьогодні в Україні до незалежних регуляторних органів слід віднести Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

9.2.1 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 є постійним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. За способом ухвалення владних рішень енергетичний регулятор є колегіальним органом.

Державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг включає:

- нормативно-правове регулювання у випадках, коли відповідні повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;
- формування цінової та тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг і реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- державний контроль і 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 рамках Енергетичної Співтовариства, співпраці з Радою регуляторів цього Співтовариства, його Секретаріатом і національними регуляторами енергетики інших держав.

При цьому *Енергетичне Співтовариство* – це міжнародна організація, членами якої є Європейський Союз та треті держави. Метою діяльності є розширення принципів і стандартів ЄС у сфері енергетики на інші країни, зокрема країни Південно-Східної Європи. Держави-члени зобов'язуються привести свої енергетичні законодавства відповідно до визначеного законодавства ЄС (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 у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами.

9.2.2 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 насамперед 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, а особливості визначаються 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 в зазначених сферах до ринків Європейського Союзу.

До основних завдань Регулятора електронних комунікацій віднесено:

- створення умов для ефективного функціонування та розвитку сфер електронних комунікацій, радіочастотного спектра й 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 та 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 та надання послуг поштового зв'язку;
 - сприяння розвитку конкуренції на ринках електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку;
 - забезпечення дотримання принципів управління радіочастотним спектром;
 - інші завдання, передбачені законами України.

До основних повноважень Регулятора електронних комунікацій Законом віднесено нормативно-правове регулювання, ліцензування, надання дозволів, регулювання цін (тарифів), контроль.

Слід відзначити, що попередником чинного Регулятора електронних комунікацій була Національна комісія, що здійснювала державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, припинивши 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». При цьому вказаним Законом (п. 4 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення») передбачено, що від дня набрання чинності цим Законом Комісія «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 з працівниками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та 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 перебували на посадах Голови та членів державного колегіального органу – Національної комісії, на день набрання чинності цим Законом продовжують здійснювати свої повноваження впродовж строку, що становить різницю між шістьма роками та строком перебування на посаді до дня набрання чинності цим Законом. Згідно із цим Законом Регулятор електронних комунікацій є правонаступником НКРЗІ.

Таким чином, 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 через внесення змін до закону, а не реорганізацію чи ліквідацію та утворення нового органу.

9.2.3 Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей

Правовий статус Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (далі – КРАІЛ) визначено насамперед Законом України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня 2020 р. № 768-ІХ. Зазначений орган є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього Закону та інших законів України. Діяльність органу спрямовується й координується Кабінетом Міністрів. Положення про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей затверджене постановою Кабінету Міністрів від 23 вересня 2020 р. № 891.

Основними завданнями КРАІЛ є:

- реалізація державної політики у сфері організації та проведення азартних ігор;
- реалізація державної політики в лотерейній сфері;
- здійснення державного нагляду (контролю) за ринком азартних ігор, а також у лотерейній сфері.

У своїй діяльності КРАІЛ здійснює, зокрема, нормативно-правове регулювання, ліцензування, контроль (нагляд).

9.2.4 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 насамперед 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 на сьогодні 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.

Оскільки НКЦПФР має інший статус – статус державного колегіального органу, а не центрального органу виконавчої влади, вона утворюється Президентом України.

Зазначений орган має організаційно-правову форму державного колегіального органу, підпорядкованого Президенту України та підзвітного 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 через видання відповідного указу. Законом встановлено 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. При цьому 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 зазначити, що згідно з указаним Законом (ст. 6) голова, члени, керівні працівники та спеціалісти центрального апарату і відповідних територіальних органів є державними службовцями.

Законом встановлено максимальний строк повноважень голови та членів регулятора, який становить 6 років; при цьому одна й та сама особа не може перебувати на такій посаді понад два строки підряд.

До гарантій незалежності регулятора від публічного інтересу слід 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.

До основних завдань НКЦПФР віднесено:

- формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринків капіталу та організованих товарних ринків в Україні, сприяння адаптації національних ринків капіталу до міжнародних стандартів;
- координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринків капіталу та організованих товарних ринків;
- здійснення державного регулювання та контролю за емісією (виданням) й обсягом цінних паперів, укладенням 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 споживачів фінансових послуг у межах компетенції, визначеної Законом України

«Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг») та учасників ринків капіталу й організованих товарних ринків через застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки, зокрема 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) та обігу цінних паперів в Україні, укладення 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.

9.2.5 Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України

Крім регуляторних комісій, до незалежних органів державного регулювання можна також віднести Національну раду з питань телебачення і радіомовлення (далі – Нацрада).

Правовий статус Нацради закріплений у Конституції України та Законі України «Про медіа».

Нацрада є незалежним, постійним 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 віднесено: верховенство права, законність, незалежність, об'єктивність, передбачуваність, правову визначеність, компетентність, професійність, колегіальність розгляду і вирішення питань, обґрунтованість ухвалених рішень, відкритість і публічність. Зауважимо, що такі принципи, як врахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, а також урахування загальноновизнаних норм і стандартів у галузі телерадіомовлення, які передбачалися у статусному Законі України «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення України», хоча не зазначені в переліку основних принципів діяльності Нацради, проте закріплені в інших положеннях Закону. Зокрема, забезпечення політичної та ідеологічної багатоманітності віднесено до основних завдань державної політики у сфері медіа (п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про медіа»). Міжнародні стандарти застосовуються, зокрема, для визначення термінів та понять, не визначених законодавством України (ст. 1 Закону України «Про медіа»).

Нацрада складається з восьми членів. Половину її складу призначає Верховна Рада України, другу половину – Президент України. При цьому для того, щоб Нацрада була повноважною, достатньо призначити не менше шести її членів.

Література для поглибленого вивчення

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-ІХ. *Голос України* від 31 грудня 2022 р. № 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-ІХ. *Голос України* від 12 лютого 2022 р. № 28.
5. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14 липня 2020 р. № 768-ІХ. *Голос України* від 12 серпня 2020 р., № № 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* від 23 листопада 2011 р. № 31. С. 9. Ст. 1193.
7. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей : Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2020 р. № 891. *Урядовий кур'єр*. 30 вересня 2020 р. № 190.
8. Рішення Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 4. С. 129.

Розділ 10

КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ (СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ)¹

10.1 Компетенція суб'єкта публічного адміністрування: сутність та структура

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

Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній та внутрішній.

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

Унікальність компетенції дуже важлива. У разі порушення її меж у процесі публічного адміністрування суб'єкти владних повноважень можуть відновити (встановити) її через укладення угоди про розмежування компетенції або звернувшись до адміністративного суду з позовом з приводу реалізації їх компетенції. При тому останній випадок є винятком, адже, за загальним правилом, орган державної влади не може звертатися з адміністративним позовом до іншого, бо це буде позов держави до самої себе (*наприклад: постанова Верховного Суду у справі за позовом Міністерства екології та природних ресурсів України до Державної регуляторної служби України*²).

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

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

¹ Автор: Олександр Зима.

² Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2020 року в справі № 640/18401/18.

Розглянемо *складові компетенції*.

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

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

Приклад: Національна поліція має чотири завдання (забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги)¹, Антимонопольний комітет України – шість², Міністерства юстиції України – двадцять два³.

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

Приклад: мета згаданого Антимонопольного комітету України (6 завдань) визначена чітко й однозначно: «забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері закупівель», мету ж Мін'юсту (22 завдання) сформулювати так і не вдалось.

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

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

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

¹ Про Національну поліцію : Закон України.

² Про Антимонопольний комітет України : Закон України.

³ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#top>

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

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

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

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

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

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження¹, за Державною податковою службою України – вісімдесят три², за деякими міністерствами – кілька сотень.

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

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

10.2 Повноваження суб'єктів публічного адміністрування

Будь-який суб'єкт публічного адміністрування утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання

¹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#top>

² Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>

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

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

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

Із цієї норми можна зробити такі висновки: 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон; 2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно; 3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами «та інші» чи «тощо»; 4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам згаданої статті Конституції України та принципу верховенства права.

Останнє твердження давно закріпилось у судовій практиці.

Приклад: у справі за позовом громадянина до Міністерства оборони України позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. Проаналізувавши перелік повноважень згаданої комісії, Верховний Суд задовольнив позов, указавши, що рішення відповідача є протиправним, оскільки в комісії Міністерства оборони України **відсутні повноваження** щодо скасування власного рішення, відповідно в його скасуванні є **ознаки свавільного рішення**¹.

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними

¹ Постанова Верховного Суду від 15 листопада 2019 року в справі № 820/1916/18.

конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». А іноді йдеться і про права державних органів.

Слід розуміти, що реалізація суб'єктом публічної адміністрації окремих прав у відриві від обов'язків зустрічається нечасто і певною мірою суперечить самій ідеї публічного адміністрування як діяльності, спрямованій на реалізацію публічного інтересу. Категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, категорія ж «повноваження» – з інтересом публічним.

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

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

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

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

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

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

Окремо згадаємо так звані дискреційні повноваження.

Дискреційне повноваження – це повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано¹. Дискреційні повноваження є основою для адміністративного розсуду.

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

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

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України.

10.3 Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень

Повноваження є найбільш об'ємною та мінливою, нестабільною складовою компетенції. З метою забезпечення ефективності адміністрування їх перелік постійно оновлюють. Суб'єктові публічного адміністрування надають нові повноваження, позбавляють старих, а треті істотно змінюють.

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

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

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

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

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

На рівні центральних органів виконавчої влади це питання врегульовано таким чином, що повноваження передаються: 1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; 2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади; 3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу; 4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; 5) у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його

завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України¹.

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

Поряд із цими термінами використовують ще й категорію «публічне уповноваження». **Публічне уповноваження** передбачає ситуацію, коли частина компетенції суб'єкта публічного адміністрування реалізовується іншим суб'єктом. Таким суб'єктом може бути посадова особа, структурний підрозділ органу або інший суб'єкт публічного адміністрування.

Приклади: 2019 року КМУ було погоджено утворення міжрегіональних територіальних органів Національної служби здоров'я України (НСЗУ)². Однак ці органи не набули статусу самостійних юридичних осіб і досі залишаються департаментами (структурними підрозділами) НСЗУ, які уповноважені реалізовувати частину його компетенції в межах кількох областей кожен.

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

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

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

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

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

Таким чином, **делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації ситуаційно, тимчасово або безстроково передає**

¹ Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 20.10.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF#Text>

² Про погодження утворення міжрегіональних територіальних органів Національної служби здоров'я : розпорядження Кабінету Міністрів України № 18-р від 6.01.2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pogodzhennya-utvorennya-mizhregionalnih-teritorialnih-organiv-nacionalnoyi-sluzhbi-zdorovya>

іншій особі належні йому адміністративні повноваження на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

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

- 1) делегування повноважень у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

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

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

Приклад: Наказ міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США¹;

- 3) делегування повноважень суб'єкта публічного адміністрування приватним особам.

Приклад: згідно зі ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» об'єднання професійних учасників фондового ринку може виконувати повноваження, передбачені у відповідному рішенні Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про делегування повноважень з регулювання фондового ринку².

Запитання і завдання

1. Дайте визначення компетенції суб'єкта публічної адміністрації.
2. Укажіть основні складові компетенції суб'єкта публічної адміністрації.
3. Дайте визначення терміна «повноваження».
4. Роз'ясніть положення Конституції України щодо ролі повноважень у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.
5. Які критерії класифікації повноважень вам відомі?

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

² Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України.

6. Перерахуйте та схарактеризуйте способи наділення адміністративними повноваженнями.
7. Дайте визначення делегування повноважень.

Література для поглибленого вивчення

1. Спасенко В. Компетенція суб'єктів публічного адміністрування: поняття і структура. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія право, публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4.
2. Мацелик Т.О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. URL: <http://www.law.journalsofznu.zp.ua/visnik-2-2010/1667-matselik-t-o-kompetentsiya-organiv-publichnoji-administratsiji-ponyattya-ta-strukturni-elementi>
3. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р.С. Мельник. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 668 с.

Словник термінів

◆ **Компетенція** – комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмету відання та повноважень), що характеризують особливості діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування, зумовлені його місцем в публічній адміністрації.

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

◆ **Делегування адміністративних повноважень** – ситуаційне, тимчасове чи безстрокове передання суб'єктом публічної адміністрації іншому суб'єктові належних йому адміністративних повноважень на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративного договору з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

ГЛАВА 5

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ¹



Розділ 1

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Служіння суспільству публічною владою полягає в утвердженні поваги до людини, ефективному виконанні законів і державних функцій у публічній сфері. Це означає, що адміністративна спроможність публічної адміністрації зумовлюється політикою, яка визнає права і свободи людини найвищою цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності органів державної влади². Виходячи з таких позицій, надання адміністративних послуг є основним напрямком діяльності публічної адміністрації, адже без адміністративних послуг не можна забезпечити права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

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

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

¹ Автори: **Олександр Буханевич, Алла Івановська.**

² Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ : Центр політико-правових реформ; Центр розвитку українського законодавства, 1998. 60 с.

1.1 Поняття адміністративної послуги

Адміністративні послуги – це основний елемент взаємовідносин держави з людиною. Під ними слід розуміти численні обов’язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб¹.

Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг було ухвалення Закону України від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги». Від моменту набуття чинності цим нормативно-правовим актом здійснюються різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

Ст. 1 Закону від 6.09.2012 р. № 5203-VI визначає, що *адміністративна послуга* – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону.

Відповідно до ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються:

- ✍ підстави для одержання адміністративної послуги;
- ✍ суб’єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- ✍ перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги;
- ✍ платність або послуги;
- ✍ граничний строк надання адміністративної послуги;
- ✍ перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Також до адміністративних послуг законом дорівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб’єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Варто відзначити, що в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги» зазначено, що дія цього акта поширюється на суспільні відносини, пов’язані з наданням адміністративних послуг.

Згідно з ч. 2 ст. 2 дія спеціалізованого Закону не поширюється на відносини щодо:

- 1) здійснення державного нагляду (контролю);

¹ Авер’янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. Актуальні проблеми реформування. Суми, 2000. С. 16–20.

- 2) метрологічного контролю і нагляду;
- 3) акредитації органів з оцінки відповідності;
- 4) дізнання, досудового слідства;
- 5) оперативно-розшукової діяльності;
- 6) судочинства, виконавчого провадження;
- 7) нотаріальних дій;
- 8) виконання покарань;
- 9) доступу до публічної інформації;
- 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- 12) набуття прав на конкурсних засадах;
- 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;
- 14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;
- 15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;
- 16) гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;
- 17) авторизації електронних майданчиків та ухвалення рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель;
- 18) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності;
- 19) здійснення державного регулювання у сфері медіа;
- 20) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно;
- 21) видання міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів.

Адміністративні послуги у цих сферах надаються відповідно до спеціальних законів.

Приклад: адміністративні послуги у сфері здійснення державного нагляду (контролю) надаються відповідно до Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

1.2 Ознаки адміністративної послуги

Із законодавчого визначення можна виділити такі ключові ознаки адміністративної послуги:

- адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної чи юридичної особи;

- заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;
- адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;
- адміністративна послуга надається відповідно до закону;
- адміністративна послуга надається суб'єктом надання таких послуг лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги;
- результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є: рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (напр., свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців); адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;
- адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання таких послуг;
- надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади;
- повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

1.3 Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері

У юридичній науці визначення категорії «послуга» має неоднозначне тлумачення. Уживання цієї категорії у сфері приватного регулювання й поява в українському законодавстві терміна «адміністративна послуга» зумовили виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що властиве одному правовому інституту за регламентації іншого.

Також у нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у словосполученнях «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що у свою чергу призводить до неоднозначного його розуміння.

Адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами. У першому випадку – це публічні правовідносини, що за своєю сутністю є реалізацією суб'єктами надання адміністративних послуг функцій держави. У другому мова йде про типові цивільні (приватні) правовідносини. Складний характер цього питання пов'язаний із використанням терміна «послуги», який свідчить про належність цієї категорії до цивілістики.

Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративна послуга» визначальною є ознака «адміністративна», яка характеризує суб'єктів, що надають

адміністративні послуги, – державних владних суб'єктів, що суттєво змінює природу таких послуг.

Адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів, і на відміну від приватних послуг отримати адміністративну послугу можна тільки в одного суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключають таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Тому вважаємо, що доцільно вживати поняття «послуга» щодо діяльності органів державної та місцевої влади.

На відміну від поняття «адміністративна послуга», термін «публічна послуга» має ширше значення. Це пояснюється насамперед тим, що публічні послуги можуть надавати державні й недержавні установи. Їх подібність полягає в тому, що в отриманні таких послуг зацікавлене суспільство. Поняття «публічна послуга» по суті охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані й цивільним, й адміністративним правом.

Однак у цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, зумовлена двома основними чинниками – суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають. Інші категорії послуг потрібно виділяти за тією сферою, в якій вони надаються.

Приклад: соціальні послуги за ознаками і природою є публічними, але критерієм виділення є саме сфера, в якій вони реалізуються, а не коло суб'єктів, які їх надають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають у їх управлінні¹.

Отже, публічні послуги – це послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних публічних послуг є адміністративні. Зауважимо, що у п. 3 ст. 1 Закону від 6.09.2012 р. № 520 встановлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги, тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги.

У зв'язку з цим адміністративна послуга буде державною, коли таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною – у разі надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р.

Види адміністративних послуг

Закон України «Про адміністративні послуги» не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід’ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв’язку з цим та для поліпшення стану (системи) надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Упорядкування системи адміністративних послуг – важливий крок наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав і свобод.

Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями:

- *за критерієм платності* – платні та безоплатні;
- *за джерелом фінансування* – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
- *за порядком надання* – послуги, що надаються суб’єктами надання адміністративних послуг безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- *залежно від суб’єктів надання* – державні та муніципальні. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями¹;
- *за змістом адміністративної діяльності* – видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;
- *за суб’єктом отримання* – послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;
- *за критерієм потреби* – основні та додаткові;
- *за критерієм обов’язковості* – обов’язкові та добровільні;
- *за галузями законодавства* (за характером питань, за розв’язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;

¹ Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

- за кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги, – елементарні та композитні;
- за наявністю проміжного результату – прості та складні;
- залежно від форми реалізації – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод¹.

1.4 Принципи надання адміністративних послуг

Важливою умовою ефективного функціонування системи адміністративних послуг є принципи надання таких послуг.

Під *принципами надання адміністративних послуг* слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влад щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

- ◆ верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- ◆ стабільності;
- ◆ рівності перед законом;
- ◆ відкритості та прозорості;
- ◆ оперативності та своєчасності;
- ◆ доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- ◆ захищеності персональних даних;
- ◆ раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- ◆ неупередженості та справедливості;
- ◆ доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Схарактеризуємо основні положення наведених вище спеціальних принципів надання адміністративних послуг:

Принцип юридичної визначеності є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. Цей принцип має різні прояви. Він частково співпадає з принципом законності, і сутність полягає в чіткому визначенні процедури й порядку її дотримання, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення.

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

Принцип стабільності передбачає стійкість законодавства й урегульованих ним правовідносин, а також створює умови для усталеності правозастосування, основу для стійкості всієї системи права¹.

Принцип рівності передбачає заборону дискримінації, відсутність необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для окремих суб'єктів звернення. Це означає, що у процесі надання адміністративних послуг мають дотримуватись умови щодо рівності стосовно переліку документів, оплати, строків надання послуг і т. ін. Окрім того цей принцип передбачає рівність суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг перед законом.

Принцип відкритості й прозорості означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі потрібні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг².

Принцип оперативності й своєчасності є правовою вимогою, відповідно до якої забезпечується своєчасність надання адміністративних послуг у часових межах за допомогою найбільш повного й раціонального використання всіх правових засобів, спрямованих на швидке та якісне отримання суб'єктом звернення відповідної послуги³.

Принцип доступності інформації полягає в цілеспрямованому поширенні суб'єктами надання адміністративних послуг інформації стосовно переліку адміністративних послуг і порядку функціонування суб'єктів надання таких послуг⁴.

Поширення такої інформації має здійснюватися в доступній для розуміння формі, з можливістю отримати інформацію різними засобами і доступністю якомога ширшому колу зацікавлених суб'єктів⁵.

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

¹ У сфері надання адміністративних послуг принцип стабільності забезпечується зокрема вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, що регулюються виключно законом, вимогами до документів щодо послуги (ст. 9), вимогами щодо строків надання адміністративних послуг (ст. 10), вимогами платності (ст. 11).

² Вимогам відкритості, прозорості відповідають норми переважної більшості статей Закону України «Про адміністративні послуги». Це стосується ст. 6 щодо прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації про надання адміністративних послуг та обов'язків суб'єктів надання таких послуг щодо забезпечення реалізації суб'єктами звернення таких прав і ст. 8 щодо інформаційної картки адміністративної послуги.

³ Цей принцип втілено в нормах Закону України «Про адміністративні послуги», які стосуються строків виконання певних дій (строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у межах процедури розгляду справи про надання послуги (п. 4 ч. 3 ст. 8); відомостей про строк надання послуги в інформаційній картці (п. 4 ч. 2 ст. 8); вимог щодо граничного строку надання послуги, які зорієнтовані насамперед на вимогу своєчасності (ч.ч. 1 і 2 ст. 10); необхідності надання послуги в найкоротший строк і за мінімальною кількістю відвідувань суб'єктом звернення, що є вимогою оперативності (ч. 3 ст. 10)).

⁴ У Законі «Про адміністративні послуги» цей принцип відбито в нормах, які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг, зокрема порядок надання адміністративних послуг (ст. 9), строки їх надання (ст. 10), питання платності та безоплатності адміністративних послуг (ст. 11), правові засади діяльності ЦНАП (ст. ст. 12, 13) та ін.

⁵ Там само.

Принцип раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, передбачає чітко визначений перелік документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, та зменшення їх кількості;

Принцип доступності та зручності адміністративних послуг передбачає наявність умов, які забезпечують можливість доступу до адміністративних послуг якомога більшої кількості суб'єктів звернень, а також максимально доступний та комфортний спосіб одержання адміністративної послуги¹.

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

Принципи надання адміністративних послуг є системою – вони взаємопов'язані та взаємозалежні. Тому порушення одного з них може призвести до порушення інших. Якість надання адміністративних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

¹ Гарантії забезпечення принципу доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у ст. 9 Законі від 6.09.2012 р. № 520, де зокрема передбачено, що ці послуги можуть надаватись органами безпосередньо, через ЦНАП та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування, а також у ст. 12, що регулює питання створення та діяльності ЦНАП.

Розділ 2

СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1 Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» *суб'єкт звернення* – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Загалом особа може звернутись за адміністративною послугою таким чином:

- 1) прийти особисто до приміщення органу влади або центру надання адміністративних послуг та подати заяву й потрібні документи;
- 2) замовити послугу телефоном (наприклад, видання довідки «дитина війни»);
- 3) надіслати заяву та пакет документів поштою – у випадках, передбачених законом, підпис особи на надісланих поштою документах потребує нотаріального посвідчення;
- 4) у випадках, передбачених законом, надіслати заяву за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (електронною скринькою).

Уживання в спеціальному Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами.

Юридичну природу фізичної особи розкрито в нормах цивільного права, зокрема згідно з положеннями Цивільного кодексу України фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин, для того щоб користуватися своїми правами, особа мусить мати *цивільну правоздатність* (тобто здатність мати цивільні права й обов'язки, яка виникає з моменту народження особи) (ч.ч. 1 та 2 ст. 25) та *цивільну дієздатність*, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільні права й самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац другий ч. 1 ст. 30).

У випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 Цивільного кодексу України). Тому і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку.

Приклад: отримати паспорт громадянина України можна з 14 років, а посвідчення на право керування транспортними засобами категорії «А1» та «А» – з 16.

Суб'єктами звернення з приводу надання адміністративних послуг є і фізичні особи-підприємці, оскільки частиною 2 статті 9 Закону «Про адміністративні

послуги» прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець».

Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, і здійснює вона це право за умови державної реєстрації в порядку, установленому законом (ч. 1, ч. 2 ст. 50).

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. ЦКУ визначено, що юридичною особою є організація, створена та зареєстрована в установленому законом порядку (ч. 1 ст. 80). Залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками).

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 81)¹.

Потрібно зазначити, що деякі види адміністративних послуг можуть отримувати лише окремі групи суб'єктів. Так, паспорт громадянина України можуть та зобов'язані отримати лише громадяни України, а певний вид ліцензії – лише юридична особа. Окрім того переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як наприклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

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

2.2 Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги:

- органи виконавчої влади;
- інші державні органи;
- органи влади Автономної Республіки Крим – з урахуванням Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
- органи місцевого самоврядування;

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

- посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функційний. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги¹.

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

Однак Конституція не містить вичерпного визначення всієї системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно зі ст. 1 Закону від 2 лютого 2014 № 798-VII Кабінет Міністрів 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 органів².

Кабінет Міністрів України, як правило, адміністративні послуги безпосередньо не надає, однак в окремих випадках він постає як суб'єкт надання таких послуг, ухвалюючи зокрема індивідуальні рішення, які стосуються вирішення справ фізичних або юридичних осіб (наприклад, розпорядження про погодження продажу земельних ділянок).

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

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

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

² Про Кабінет Міністрів України : Закон від 02.2014 № 798-VII.

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

До інших центральних органів виконавчої влади належать: служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади. *Інші державні органи, які надають адміністративні послуги*, – це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади (наприклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо). При цьому ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 5 Закону України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та районної і обласної ради, а також власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Отже, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані, що стосуються програм загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування крім власних повноважень можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього Закону містить низку статей, що передбачають, якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг районними та обласними радами обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого

життя. Саме тому в межах проведення державних реформ із децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Об'єднані територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнагальніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах:

- реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;
- реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);
- призначення житлових субсидій;
- призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);
- призначення та перерахунок пенсій.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту **старости** об'єднаної територіальної громади важлива роль у наданні та сприянні громадянам у наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності старости є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, надання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ОТГ і безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл та селищ, які не є адміністративними центрами ОТГ.

Для отримання жителями сіл та селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ) староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці потрібних документів (надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які потрібно додати до заяви).

Для одержання громадянами адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах староста має право надавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації) особи, довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб). Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунку пенсій. Староста має печатку для довідок.

Також статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» виконавчий орган сільської, селищної, міської ради визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради.

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

На сьогодні відносини, які наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і підзаконними нормативно-правовими актами.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» поширюється на державну реєстрацію юридичних і фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямовано на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу – забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів і процедурних дій.

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

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до спеціального Закону є:

- Міністерство юстиції України – у виключних випадках реєстрації політичних та громадських суб'єктів;
- територіальні органи Міністерства юстиції України – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АРК, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, чинних третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи;
- виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського АРК) набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори

та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності. Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України (п. 14 ст. 1 Закону 6.09.2012 № 520).

2.3 Центри надання адміністративних послуг

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

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» **центр надання адміністративних послуг** – це постійний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію із суб'єктами надання адміністративних послуг.

У ЦНАП послуги надаються адміністратором центру, зокрема через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг. У виняткових випадках (якщо послуги у ЦНАП не можуть бути надані адміністратором або таке їх надання є значно гіршим для інтересів суб'єктів звернення та/або публічних інтересів) окремі адміністративні послуги можуть надаватися через центр надання адміністративних послуг посадовими особами суб'єктів надання адміністративних послуг на підставі угоджених рішень з органом, який ухвалив рішення про утворення ЦНАП.

ЦНАП, утворений як постійний робочий орган, забезпечує надання адміністративних послуг суб'єктам звернення із залученням до його роботи посадових осіб окремих виконавчих органів (структурних підрозділів) органу, який ухвалив рішення про утворення ЦНАП.

Центри надання адміністративних послуг мають власні найменування та можуть мати символіку. Окремо від найменування та символіки центри мають право використовувати позначення «Центр Дії».

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси – постійний робочий орган або структурний підрозділ. Статус *постійного чинного робочого органу* передбачає його формування із працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням із власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП¹.

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

ЦНАП утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній у місті Києві, Севастополі державній адміністрації. ЦНАП можуть утворюватися міською, селищною, сільською радою.

Територіальні громади, з урахуванням положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад», можуть укладати між собою договори про співробітництво територіальних громад із метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів центру¹.

У разі утворення ЦНАП як постійного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення його діяльності у структурі відповідної держадміністрації, міської, селищної, сільської ради, військово-цивільної адміністрації утворюється (визначається) виконавчий орган (структурний підрозділ), на який покладається здійснення функцій з керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру.

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

Важливо: ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є:

- забезпечення надання адміністративних послуг;
- організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 26.10.2023 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/5203-17

- спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;
- забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора¹.

2.4 Адміністратори

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до **адміністратора** – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг. Така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена публічними обов'язками та відповідними адміністративними правами у виконанні відповідних завдань.

Основні завдання адміністратора:

- надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг;
- отримання від суб'єктів звернень документів, потрібних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;
- складання у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення заяв в електронній формі, їх друк і надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання;
- видання або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг, повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;
- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг;
- здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;
- надання адміністративних послуг за рішенням органу, який ухвалив рішення про утворення центру;
- надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;
- складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень;

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

- консультування суб'єктів звернення щодо отримання ними адміністративних послуг, що надаються в електронній формі, за допомогою безоплатного використання місць для самообслуговування.

Адміністратор має право:

- 1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг;
- 2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;
- 3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;
- 4) посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги;
- 5) порушувати клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру.

За рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, отриманням заяв та документів, виданням результатів надання адміністративних послуг, може здійснюватися старостою¹.

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг².

У п. 15 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг визначено статус ще однієї посадової особи – *керівника структурного підрозділу (центру)*. На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру³.

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

² Можливе також уведення посад адміністраторів до різних структурних підрозділів одного органу влади, який утворив ЦНАП, якщо ЦНАП функціонує у статусі «постійного чинного робочого органу» (наприклад, адміністратора відділу обліку і розподілу житла міської ради тощо).

³ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 (редакція від 13.08.2021 р.).

Розділ 3

ПОРЯДОК НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1 Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг. Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у Законі України «Про адміністративні послуги», слід відзначити, що термін «процедура» згадується у п. 8 ч. 1 ст. 4 та у ч. 5 ст. 8. Так, у п. 8 ч. 1 ст. 4 мова йде про такий принцип державної політики у сфері надання адміністративних послуг, як раціональна мінімізація кількості документів і процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг.

Окрім того в ч. 5 ст. 8 (положення цієї статті спрямовані на впорядкування процедури надання адміністративної послуги) зазначено, що технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме:

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

Технологічна картка адміністративної послуги – це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення.

Технологічна картка затверджуються суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративні послуги» не передбачено тлумачення процедури такого затвердження. Із ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»². Так, у п. 6

¹ Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 136.

² Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

- 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;
- 2) опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання такої послуги, суб'єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;
- 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначені в постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен із цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом.

Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем розташування такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єктові надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування¹.

Перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, визначені у Примірному регламенті ЦНАП.

Реєструючи заяву, адміністратор:

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

- 1) перевіряє відповідність вхідного пакету документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви;
- 2) складає опис вхідного пакету документів;
- 3) здійснює реєстрацію вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі);
- 4) складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі;
- 5) з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі;
- 6) надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги¹.

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів із різними виконавцями. У постанові КМУ від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, якщо інше не визначено законодавством. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено різну кількість етапів на цій стадії, що визначається у відповідному законодавстві².

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за цією послугою до ЦНАП буде включати такі етапи:

- 1) суб'єкт надання адміністративної послуги формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи;
- 2) адміністратор центру повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакету документів; здійснює реєстрацію вихідного пакету документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку в разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб³.

Отже, **процедура надання адміністративної послуги** – це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення. Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії: 1) реєстрацію (оформлення) звернення

¹ Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 01.01.2013. № 588 (редакція від 1.02.2022 р.).

² Закон від 6.09.2012 р. № 520.

³ Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 № 588 (редакція від 1.02.2022 р.).

суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги; 3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та/або ЦНАП¹.

3.2 Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги», відповідно до ст. 9 якого забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб'єкт надання послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання послуг або у володінні державних органів та органів місцевого самоврядування.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення може подавати документи, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсягу, достатньому для надання адміністративної послуги. Перелік таких документів встановлюється ч. 7 ст. 9 Закону².

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення на підставі поданих відомостей у заяві, зокрема через доступ до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, або через систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

До **юридичних документів**, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід також віднести інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги. Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується.

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

² До таких документів відносяться, зокрема: документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців; документи військового обліку; свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану; документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії; документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина; документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання; висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я; рішення, вироки, ухвали і постанови судів; установчі документи юридичної особи; рішення, висновки і дозволи, що ухвалюються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства.

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

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

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

Отже, *інформаційна картка адміністративної послуги* – це документ, який містить відомості, що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків і порядку надання адміністративної послуги і є одним зі способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

До юридичних дій, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід віднести супутні послуги, які можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються такі послуги. До таких послуг можна віднести виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб'єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб'єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб'єкта звернення (наприклад, мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо). Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

3.3 Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення *платності* /

безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння і використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, **справляється плата (адміністративний збір)**. При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання таких послуг, потрібних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом, платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги¹.

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

В окремих випадках плата за адміністративні послуги визначається в законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»² визначає розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання; декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7-93 «Про державне мито»³ визначає розміри плати за видання паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги). Такі нормативно-правові акти по-різному називають платежі за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Отже, плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволив виокремити такі її ознаки: установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; суб'єкт звернення вступає в такі відносини

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

² Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон від 15.05.2003. № 755-IV.

³ Про державне мито: Затверджено декретом Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-IV.

добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що зумовлює її сплату та ін.¹

Існування плати за надання адміністративних послуг обґрунтовуються потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг. Проте такий підхід є невваженим, адже адміністративні послуги надаються суб'єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок державного чи місцевого бюджетів. Тим самим споживачі адміністративних послуг платять за них двічі: першого разу – сплачуючи державні та місцеві податки, другого – отримуючи відповідну адміністративну послугу. У теорії адміністративного права щодо надання публічних послуг має діяти засада, що платність публічної послуги має за мету не компенсацію витрат за її надання, не поповнення бюджету, а зменшення кількості отриманих не потрібних приватним особам адміністративних послуг – зменшення СПАМУ у цій сфері.

Отже, **плата за надання адміністративних послуг** – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

3.4 Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги до якості надання адміністративних послуг визначаються ст. 7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати щодо якості такого надання *визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг*².

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

- ✍ загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо);
- ✍ можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти й вирішення справ із надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим за встановлений законодавством;
- ✍ можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами впродовж семи днів на тиждень і впродовж 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо;

¹ Оніщик Ю., Буханевич О. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 3. С. 46.

² Закон від 6.09.2012 р. № 520.

✍ надання адміністративної послуги *коректного виду* (наприклад, щодо строку, упродовж якого буде надаватися певна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати. Таке положення міститься у ч. 3 ст. 7 Закону від 6.09.2012 р. № 520.

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є *зворотний зв'язок зі споживачами послуг* (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавцем було покладено на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок щодо забезпечення облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, ужиття відповідних заходів.

Моніторинг якості надання адміністративних послуг здійснюється за показниками та в порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України. Моніторинг здійснюється з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних. Суб'єктами моніторингу якості надання адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, Київська та Севастопольська міські, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, суб'єкти надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, ЦНАП.

Моніторинг включає збирання, обробку та аналіз даних із метою визначення та вжиття заходів щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг. Результати моніторингу, а також заходи щодо підвищення рівня якості надання адміністративних послуг є відкритими й підлягають оприлюдненню не рідше одного разу на рік у порядку та за формою, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

До засобів забезпечення якості адміністративних послуг можна віднести й вимоги ч. ч. 10 та 11 ст. 9 Закону від 6.09.2012 р. № 520, відповідно до яких суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема одержання бланків із вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у ЦНАП, і забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється приймання суб'єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Побудова якісної системи адміністративних послуг не можлива без ефективного правового регулювання кадрового забезпечення суб'єктів, що надають такі послуги. Забезпечення органів публічної адміністрації фахівцями, що мають реалізовувати державну політику у сфері надання адміністративних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення,

безпосередньо залежить від упровадження в практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів і моделей управління персоналом¹.

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

Одним із засобів покращення якості адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних послуг, законодавства та інших потрібних для громадян відомостей. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується через надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації².

Реєстр адміністративних послуг – це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг. Вона формується і ведеться Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Метою створення та функціонування Реєстру є ведення обліку адміністративних послуг, забезпечення відкритого й безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

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

² Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 128.

Розділ 4

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

4.1 Електронні адміністративні послуги

Уперше термін «електронна послуга» визначено у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні¹ як «послугу, надану громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій».

У Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні² поняття електронної послуги визначається як адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

На законодавчому рівні поняття електронної послуги визначено в Законі «Про електронні довірчі послуги»³: це будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему.

Виходячи з цього визначення, до електронних послуг належать не лише адміністративні послуги, які надаються в електронній формі, а й інші, які не належать до категорії адміністративних (наприклад, онлайн-запис на прийом у ЦНАП, у електронну чергу до дитячого садка, оплата комунальних платежів за допомогою онлайн-засобів тощо).

Електронні адміністративні послуги мають ті ж ознаки, що і «звичайні», при цьому вони мають і певні особливості, зокрема:

- можливість їх отримання в режимі 24/7;
- повністю автоматизовані форми заяв;
- можливість «підтягнення» інформації з інших інформаційних систем через застосування електронної взаємодії.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – Портал Дія), який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні, держателем якого є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг. Таким органом, визначеним Кабінетом Міністрів України,

¹ Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні. Розпорядження КМУ від 15.05.2013 р. № 386-р.

² Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні. Розпорядження КМУ від 16.11.2016 р. № 918-р.

³ Закон від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII.

є Міністерство цифрової трансформації¹. Офіційна адреса Порталу Дія в Інтернеті – diia.gov.ua.

4.2 Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану

Відповідно до Постанови КМУ від 28.02.2022 № 165 «Про зупинення строки надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» на час дії воєнного стану Кабінет Міністрів України було зупинено строки надання адміністративні послуг, крім строків надання таких послуг у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану, адміністративних послуг суб'єктами їх надання та строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру на час воєнного стану в Україні.

Передбачалось, що зупинені строки надання адміністративних послуг буде поновлено в місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану на відповідній території України. Однак постановою КМУ від 8 серпня 2023 р. № 828 ці строки було поновлено, і постанова КМУ від 28.02.2022 № 165 втратила чинність.

Однак порядок надання окремих адміністративних послуг на період дії воєнного стану зазнав певних змін.

Державна реєстрація народження

Відповідно до наказу МОЗ від 04.03.2022 № 407, крім медичного свідоцтва про народження за формою № 103/о, підставою для реєстрації народження є довідка довільної форми, виписана медичним працівником без проставлення печатки з визначеним переліком відомостей. Така довідка прирівняна до свідоцтва.

Зареєструвати народження може будь-який орган ДРАЦСГу, якщо доступ до реєстру ДРАЦСГу тимчасово відсутній, то актовий запис цивільного стану складається в паперовій формі.

Грошова компенсація бебі-боксу

На період введення воєнного стану в разі неможливості ухвалення рішення про призначення чи відмову у призначенні грошової компенсації відповідно до Порядку та умов реалізації пілотного проєкту «Монетизація одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» у 2020 – 2023 роках», затверджених Постановою КМУ від 29 липня 2020 р. № 744, таке рішення ухвалюється структурним підрозділом із питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій/районних військових адміністрацій, виконавчим органом

¹ Постанова КМУ від 4.12.2019 р. № 1137 (в редакції постанови КМУ від 16 серпня 2022 р. № 937).

міської ради на підставі заяви одного з батьків, у яких народилася дитина, а в разі їх відсутності – патронатних вихователів, прийомних батьків, батьків-вихователів, опікунів новонародженої дитини (далі – отримувач), поданої особисто за місцем проживання/перебування/звернення отримувача. Заява та документи можуть бути подані до виконавчого органу сільської, селищної ради, центру надання адміністративних послуг (Постанова КМУ від 5 березня 2022 р. № 204).

Отримувач може звернутися за грошовою компенсацією:

- 1) через надсилання заяви та документів поштою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення райдержадміністрації або подання до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, центру надання адміністративних послуг за місцем проживання або перебування. Заява з потрібними документами для отримання грошової компенсації вважається поданою в разі її прийняття уповноваженими посадовими особами виконавчого органу сільської, селищної, міської ради (далі – посадова особа виконавчого органу) та посадовими особами центру надання адміністративних послуг, які передають таку заяву і документи упродовж трьох робочих днів від дати їх надходження відповідному структурному підрозділу з питань соціального захисту населення.

Посадова особа виконавчого органу або центру надання адміністративних послуг, яка приймає заяву з необхідними документами для отримання грошової компенсації, реєструє заяву та формує електронну справу (заповнює відповідні електронні форми з використанням інформаційних систем Мінсоцполітики) і не пізніше ніж упродовж наступного робочого дня надсилає електронну справу відповідному структурному підрозділу з питань соціального захисту населення засобами електронного зв'язку через інформаційні системи Мінсоцполітики з дотриманням вимог законодавства.

Заяви з потрібними документами для отримання грошової компенсації (після формування електронної справи) у паперовій формі передаються відповідному структурному підрозділу з питань соціального захисту населення не рідше ніж раз на два тижні;

- 2) під час надання йому комплексної електронної публічної послуги «єМалютко» відповідно до Порядку надання комплексної електронної публічної послуги «єМалютко», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2023 р. № 853 «Деякі питання надання комплексної електронної публічної послуги “єМалютко”» (п. 7 Порядку та умов реалізації пілотного проекту «Монетизація одноразової натуральної допомоги “пакунок малюка” у 2020-2023 роках», затверджених Постановою КМУ від 29 липня 2020 р. № 744).

Допомога з вагітності та пологів

За звичайних обставин рішення про виплату допомоги з вагітності та пологів ухвалюється комісією із соціального страхування (або уповноваженою особою) підприємства, установи, організації. Таке рішення оформляється протоколом

засідання комісії (рішенням уповноваженого); бухгалтер складає і подає до Фонду соціального страхування заяву-розрахунок (наказ МОЗ від 17.06.2021 р. № 1234).

Однак в умовах воєнного стану громадяни можуть самостійно звернутися до найближчого відділення Фонду соціального страхування України за місцем тимчасового перебування внаслідок евакуації, за місцем реєстрації тощо. Для цього треба мати паперовий ЛН або е-лікарняний; копії 1–4-ї, 11–16-ї сторінок паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, а також реєстраційного номера облікової картки платника податків. Довідка про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи в такому разі не вимагається.

Державна реєстрація шлюбу

На період воєнного стану державна реєстрація шлюбу здійснюється з урахуванням таких особливостей:

- якщо один із наречених – військовослужбовець / поліцейський / лікар, зареєструвати шлюб можна без його особистої присутності. Акт про укладення шлюбу може скласти безпосередній командир (керівник) військовослужбовця або поліцейського без особистої присутності наречених через відеозв'язок. Такий акт надсилається командиром (керівником), яким його було складено, до будь-якого відділу державної реєстрації актів цивільного стану для складення актового запису про шлюб у паперовій формі та внесення відомостей до Державного реєстру актів цивільного стану громадян;
- факт реєстрації шлюбу також може засвідчуватися актом, який складається керівником закладу охорони здоров'я, в якому перебувають або працюють один чи обоє наречених, та скріплюється печаткою (за наявності) цього закладу. Акт може складатися в присутності обох чи одного з наречених із використанням доступних засобів відеозв'язку з тим із них, хто відсутній, за участю двох свідків. Акт надсилається керівником закладу охорони здоров'я, яким було його складено, до будь-якого відділу державної реєстрації актів цивільного стану для складення актового запису про шлюб у паперовій формі та внесення відомостей до Державного реєстру актів цивільного стану громадян;
- вимоги законодавства щодо проведення відділами державної реєстрації актів цивільного стану під час державної реєстрації актів цивільного стану перевірок відомостей Реєстру про акти цивільного стану не застосовуються у разі відсутності доступу до Реєстру (Постанова КМУ від 7 березня 2022 р. № 213).

Державна реєстрація смерті

В умовах воєнного стану застосовується принцип екстериторіальності, тобто реєстрацію смерті проводить будь-який орган ДРАЦС незалежно від місця смерті чи проживання померлої особи. Із заявою про реєстрацію смерті до органу ДРАЦС можуть звернутись родичі померлого, представники органу опіки та піклування, працівники житлово-експлуатаційних організацій, адміністрації

закладу охорони здоров'я, де настала смерть, а також інші особи. До такої заяви додається документ установленної форми про смерть, виданий закладом охорони здоров'я чи судово-медичною установою, або рішення суду про оголошення особи померлою чи про встановлення факту смерті особи. У разі настання смерті особи в районі ведення активних бойових дій чи на тимчасово окупованій території, де отримати медичне свідоцтво про смерть немає можливості, рекомендується скласти колективний акт про настання смерті та звернутися до суду (за місцем перебування заявника) про встановлення факту смерті (Наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5).

Якщо родичі померлого мешкають у регіоні, де відсутня можливість звернення до відділів ДРАЦС (території, де державні органи не здійснюють повноваження через військові дії), вони можуть звернутися через адвоката або представника, який буде діяти на основі нотаріально завіреної довіреності.

Реєстратор на підставі актового запису цивільного стану видає заявнику, який звернувся за реєстрацією смерті, свідоцтво про державну реєстрацію смерті, що є єдиним документом, який підтверджує факт реєстрації смерті, а також витяг із Державного реєстру актів цивільного стану громадян про смерть для отримання допомоги на поховання.

Видання довідки внутрішньо переміщеної особи (ВПО)

Внутрішньо переміщені особи можуть отримати послугу у відкритих ЦНАПах, що до війни надавали адміністративні послуги соціального характеру, та в центрах, де є працівник Управління соціального захисту населення, або безпосередньо у відділі соцзахисту, у «Дії». Реєстрація ВПО в місцевих радах та ЦНАПі здійснюється через ПЗ «Соціальна громада».

Крім жителів Криму, Донеччини та Луганщини, наразі таку довідку можуть отримати жителі Чернігівської, Сумської, Харківської, Херсонської, Миколаївської, Запорізької, Київської, Житомирської, Одеської, Волинської, Дніпропетровської областей та міста Києва.

Із приводу отримання статусу внутрішньо переміщеної особи можна звернутися до:

- підрозділу з питань соціального захисту населення при державних адміністраціях;
- виконавчих комітетів сільських/селищних/міських рад;
- місцевих центрів надання адміністративних послуг («ЦНАПів»).

Довідка ВПО дозволить отримувати щомісячну адресну допомогу, переоформити соціальні виплати, пенсію, влаштувати дитину в садок/школу, отримати доступ до медичного обслуговування й багато іншого.

Перелік необхідних документів:

- заява;
- документ, що посвідчує особу (паспорт/посвідка на проживання/свідоцтво про народження та ін.);
- документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника/родича малолітніх/недієздатних осіб, які не можуть бути заявниками

самостійно (довіреність, свідоцтво про народження, рішення суду про усиновлення/визнання особи недієздатною);

- докази, що підтверджують факт проживання на території, де є обставини для надання статусу ВПО (відмітка про реєстрацію місця проживання в паспорті, трудова книжка із зазначенням адреси працевлаштування, довідка із закладу освіти, свідоцтво про право власності на нерухоме майно, договір оренди житлового приміщення із зазначенням відповідної адреси, рішення суду про влаштування дитини в дитячий будинок, а також будь-які інші матеріали (фото, відео, листування, дані геолокацій), що можуть свідчити про проживання особи на такій території).

Орган соціального захисту населення вносить інформацію про ВПО до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.

Якщо переселенець звернувся за довідкою до місцевої ради або ЦНАПу чи органу соцзахисту, то саме їхній уповноважений співробітник має її видати.

Е-довідка ВПО може бути сформована завдяки Єдиній інформаційній базі даних про ВПО та порталу «Дія» і відображена в застосунку «Дія» (постанова КМУ від 13 березня 2022 р. № 269).

Допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам

Допомога надається особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також території адміністративно-територіальної одиниці, де проводяться бойові дії та яка визначена в Переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках програми «є-Підтримка», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 р. № 204.

Від 1 серпня 2023 р. допомога призначається на шість місяців внутрішньо переміщеній особі, яка вперше звернулася за призначенням допомоги, та виплачується щомісяця такій особі або уповноваженій особі на внутрішньо переміщену особу в разі недієздатності отримувача або дитину (далі – уповноважена особа) у такому розмірі: 2000 грн допомоги для дорослого та 3000 грн – для дитини або людини з інвалідністю.

Допомога призначається на кожну внутрішньо переміщену особу (далі – отримувач), відомості про яку включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Допомога призначається за повний місяць, у якому уповноважена особа звернулася за її наданням, незалежно від дати такого звернення.

Від 1 листопада 2023 р. допомога призначається на шість місяців на сім'ю, яка вперше звернулася за призначенням допомоги, та виплачується щомісяця одному з членів сім'ї в такому розмірі: для осіб з інвалідністю та дітей – 3000 гривень, для інших осіб – 2000 гривень.

Допомога призначається на кожного члена сім'ї, відомості про якого включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Допомога призначається за повний місяць, у якому уповноважена особа звернулася за її наданням, незалежно від дати такого звернення.

Склад сім'ї уповноваженої особи визначається на дату звернення за призначенням допомоги.

До складу сім'ї уповноваженої особи не включаються:

- особа, яка перебуває на повному державному утриманні;
- особа, яка представляє інтереси дитини (переміщеної без супроводження законного представника) та перебуває з дитиною у сімейних, родинних відносинах (баба, дід, прабаба, прадід, повнолітні брат, сестра, тітка, дядько, вітчим, мачуха), але не є внутрішньо переміщеною особою, за наявності виданого службою у справах дітей за місцем звернення документа, що підтверджує такі відносини з дитиною;
- особа, яку батьки або інші законні представники уповноважили супроводжувати дитину, що підтверджується письмовою заявою одного із законних представників, завіреною органом опіки та піклування;
- особа, у сім'ю якої влаштовано дитину, що залишилася без батьківського піклування (за наявності копії наказу служби у справах дітей про тимчасове влаштування);
- особа, яка разом не проживає з отримувачем та не пов'язана з ним спільним побутом, що підтверджено документально, або перебуває за кордоном/зникла безвісти/депортована за межі України;
- законний представник (для недієздатних або обмежено дієздатних осіб, а також дітей, яким призначено опікуна або піклувальника).

Від 1 листопада 2023 р. для призначення допомоги уповноважена особа подає заяву про надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам за визначеною формою (постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 332 в редакції постанови КМУ № 789 від 31.07.2023).

Повідомлення про пошкоджене та знищене під час війни майно

Українці можуть подати повідомлення про пошкоджену/ знищену власну нерухомість внаслідок війни незалежно від місця проживання/перебування: самостійно через застосунок «Дія», якщо мають РНОКПП (ідентифікаційний код), із допомогою адміністратора ЦНАП або нотаріуса.

Для самостійного подання інформаційного повідомлення фізичній особі – громадянину України (крім його представника) потрібно встановити мобільний додаток Порталу Дія (Дія) на електронному носії, критерії якого підтримують його використання, або створити особистий електронний кабінет користувача на Порталі Дія та пройти електронну ідентифікацію та автентифікацію, зокрема з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, кваліфікованих електронних підпису та печатки, а також інших засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановлювати особу; заповнити інформаційне повідомлення, яке формується засобами Порталу Дія.

Адміністратори ЦНАП та нотаріуси, до яких звернулися, щоб подати повідомлення, мають у той же день встановити особу або повноваження її представника;

заповнити повідомлення через портал «Дія»; роздрукувати зареєстроване повідомлення за бажанням відвідувача.

Інформаційне повідомлення вважається отриманим у день подання і зберігається на порталі «Дія». Повідомлення про реєстрацію автоматично надійде через портал «Дія» (постанова КМУ від 26 березня 2022 р. № 380 в редакції Постанови КМУ від 13 червня 2023 р. № 624).

Паспортні послуги

Паспортні послуги, що надаються під час війни:

- видання ID-картки, закордонного паспорту, посвідки на постійне та тимчасове проживання;
- вклеювання фотокартки (25, 45 років) до паспорта-книжечки;
- продовження строку дії закордонних паспортів до 5 років;
- внесення відомостей про дітей (вклеювання фотокартки до закордонного паспорта батьків/законного представника – на період дії воєнного стану відповідно до постанови КМУ від 28.02.2022 року № 170).

За отримання послуг можна звертатись до:

- підрозділу Державної міграційної служби (ДМС);
- Центру обслуговування «Паспортний сервіс»;
- Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП).

На сьогодні можна одночасно оформити ID-карту та закордонний паспорт:

- у разі оформлення ID-карти вперше в 14 років;
- у подальшому в разі втрати документів або їх обміну у зв'язку зі зміною персональних даних.

До вказаних органів можна звернутись і з приводу одночасного оформлення ID-карти та закордонного паспорта у разі оформлення ID-карти вперше в 14 років та в подальшому у разі втрати документів або їх обміну у зв'язку зі зміною персональних даних.

У разі оформлення в 14 років вперше сплачується лише послуга оформлення закордонного паспорта (постанова КМУ від 28 лютого 2022 р. № 170).

10 червня 2022 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 678, якою ухвалив Порядок реалізації експериментального проекту щодо оформлення паспорта громадянина України та паспорта для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України (зі змінами, внесеними згідно з постановою КМУ № 897 від 22.08.2023). Передбачено, що документи для оформлення ID-картки та закордонного паспорта громадянам України, які перебувають за межами нашої країни, приймає розміщений за кордоном відокремлений підрозділ (філія, представництво) державного підприємства, що належить до сфери управління ДМС та є адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру (далі – відокремлений підрозділ). Перелік держав, у яких здійснюється діяльність відокремленого підрозділу, визначається ДМС за погодженням з МЗС.

28 жовтня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України», якою значно спростив порядок оформлення паспортних документів під час воєнного стану.

Постанова передбачає такі зміни в оформленні документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство:

- закордонні дипломатичні установи можуть оформлювати паспорти громадянина України для виїзду за кордон дитині на підставі звернення лише одного з батьків;
- надано можливість формувати е-паспорт громадянина України, е-паспорт громадянина України для виїзду за кордон особам, які не змогли отримати раніше такий документ через тимчасову окупацію території України або активні бойові дії;
- визначено механізм завершення оформлення паспортних документів, що були виготовлені, але не одержані через припинення роботи відповідних підрозділів ДМС у зв'язку з окупацією чи бойовими діями. У такому разі завершити процедуру може інший територіальний підрозділ ДМС;
- передбачається можливість пересилання виготовлених паспортних документів для їх видання громадянам від одного територіального підрозділу ДМС до іншого в межах України, а також до закордонних дипломатичних установ.

Також цією постановою розширюється коло свідків, які беруть участь у процедурі встановлення особи під час отримання паспорта після досягнення 18 років, та, у разі неможливості членам сім'ї бути присутніми особисто, передбачається здійснення цієї процедури у режимі відеоконференцз'язку.

Державна реєстрація / перереєстрація / зняття з обліку автомобіля

Порядок реєстрації транспортних засобів визначається постановою КМУ від 07 вересня 1998 року № 1388 «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів».

Державна реєстрація транспортних засобів здійснюється територіальними органами з надання сервісних послуг МВС із метою контролю відповідності конструкції транспортних засобів установленим вимогам правил і нормативів, дотримання законодавства, що визначає порядок сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), використання транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також для ведення їх обліку та запобігання вчиненню щодо них протиправних дій.

Державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів, крім транспортних засобів, що були в експлуатації за кордоном, може проводитися сервісними центрами МВС через державне підприємство, що належить

до сфери управління ДМС, на підставі узгоджених між ними рішень у порядку, установленому МВС.

На період дії воєнного стану доступними є:

- реєстрація нового авто, придбаного в автосалоні;
- реєстрація авто, ввезеного з-за кордону;
- перереєстрація транспортного засобу при оформленні договору купівлі-продажу.

Ці послуги можна отримати в сервісних центрах МВС (постанова КМУ від 04 березня 2022 р. № 190).

Розпорядженням КМУ від 17 травня 2022 р. № 391-р передбачено можливість реєстрації, перереєстрації, зняття з обліку колісних транспортних засобів усіх категорій (а не лише нових) із виданням свідоцтва про реєстрацію номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з виданням облікової картки та номерних знаків для разових поїздок (для транспортних засобів, які відповідно до законодавства не підлягають огляду/ експертному дослідженню, або на які подано підтверджувальні документи про його проведення, або якщо інформація про його проведення міститься в єдиній інформаційній системі МВС) через центри надання адміністративних послуг.

Оформлення посвідчення водія

Останнім часом у цій сфері сталися такі зміни:

- водійське посвідчення, термін дії якого закінчився під час війни, є дійсним; строки тимчасових реєстраційних талонів тимчасового ввезення транспорту для особистого користування, термін дії яких закінчився під час війни, продовжуються на рік;
- медична довідка для оформлення посвідчення не потрібна.

Доступні послуги:

- заміна посвідчення водія для тих, хто має право виїзду за кордон або залучається до оборони;
- складання іспиту на категорії С і СЕ (першочергово для громадян, мобілізованих до ЗСУ та залучених до Територіальної оборони або правоохоронних органів);
- видання дублікату свідоцтва про державну реєстрацію транспортного засобу (постанова КМУ від 4 березня 2022 р. № 190).

Від 5 квітня 2022 року сервісні центри МВС відновили ще одну адміністративну послугу – замовлення індивідуальних номерних знаків.

Державна реєстрація нерухомості, бізнесу, громадських формувань

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» від 6 березня 2022 року № 209 в умовах воєнного стану та впродовж одного місяця від дня його припинення або скасування державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, надання/отримання відомостей/інформації з Єдиного

державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, зокрема через безпосередній доступ до них (крім державної реєстрації, що відповідно до законодавства здійснюється в автоматичному режимі), здійснюється /забезпечується виключно:

- державними реєстраторами юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, державними реєстраторами речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що перебувають у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації/ суб'єктом державної реєстрації прав, місцем перебування якого є адміністративно-територіальна одиниця, що не належить до територій активних бойових дій (крім територій активних бойових дій, на яких функціують державні електронні інформаційні ресурси) та тимчасово окупованих російською федерацією територій, включених до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, затвердженого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації, та відповідають усім встановленим вимогам;
- державними та приватними виконавцями відповідно до повноважень, визначених законом, перелік яких письмово повідомляється Міністерством юстиції технічному адміністратору Державного реєстру прав;
- нотаріусами, включеними до затвердженого Міністерством юстиції переліку нотаріусів, якими в умовах воєнного стану вчиняються нотаріальні дії щодо цінного майна (перелік нотаріусів).

Посадовим особам територіальних органів Міністерства юстиції, крім повноважень, визначених законом, також дозволяється:

- ◆ у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень:
 - державна реєстрація набуття обтяжень речових прав на нерухоме майно на підставі судового рішення;
 - реєстрація судового рішення про заборону вчинення реєстраційних дій;
- ◆ у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань:
 - державна реєстрація на підставі судових рішень про заборону вчинення реєстраційних дій, про накладення арешту корпоративних прав.

Заявником у разі подання документів для державної реєстрації юридичної особи, яка належить до сфери управління центрального чи місцевого органу виконавчої влади або частка держави в статутному капіталі якої становить 100 відсотків, може бути уповноважена органом управління відповідними об'єктами державної власності / корпоративними правами особа.

За державну реєстрацію благодійних організацій, громадських об'єднань, що допомагають ЗСУ, адміністративний збір не справляється.

Сплата адміністративного збору може підтверджуватися е-копією та скрин-копією платіжки.

Якщо доступ до реєстрів / систем тимчасово відсутній, вимоги щодо обов'язкового використання їхніх відомостей не застосовуються.

В умовах воєнного стану із громадських формувань реєструються лише громадські об'єднання.

Справжність підписів на довіреностях і заповітах засвідчується без спеціальних бланків нотаріальних документів на білих аркушах паперу (постанова КМУ від 06.03.2022 № 209 зі змінами).

Деякі питання ліцензування

Відповідно до постанови КМУ «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» від 18 березня 2022 р. № 314 у період воєнного стану право на провадження господарської діяльності може набуватися суб'єктами господарювання на підставі безоплатного подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності, що містить відомості згідно з додатком 1, без отримання дозвільних документів (документів дозвільного характеру, ліцензій або інших результатів надання публічних послуг), крім видів господарської діяльності за переліком згідно з додатком 2 до цієї Постанови.

Органи ліцензування, дозвільні органи та суб'єкти надання публічних (електронних публічних) послуг формують і ведуть переліки поданих декларацій, у яких міститься інформація про суб'єкта господарювання (для юридичної особи – організаційно-правова форма, повне і скорочене найменування (за наявності), для фізичної особи-підприємця – прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності); вид господарської діяльності/частина виду господарської діяльності, який провадиться на підставі поданої декларації; місце провадження діяльності (якщо провадження діяльності обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці).

Декларація може бути подана за вибором суб'єкта господарювання незалежно від задекларованого (zareєстрованого) місця перебування (місця проживання), місця провадження господарської діяльності або місця розташування відповідного об'єкта:

- в електронній формі – через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, зокрема засобами мобільного додатку Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія» (у разі подання декларації фізичною особою-підприємцем);
- у паперовій формі – через центр надання адміністративних послуг із подальшим переданням органам ліцензування, дозвільним органам та суб'єктам надання публічних (електронних публічних) послуг засобами порталу «Дія». Після внесення інформації до порталу «Дія» декларація повертається заявнику (постанова КМУ від 10.03.2022 № 241).

Запитання і завдання

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Надайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
6. Схарактеризуйте способи надання адміністративних послуг.
7. Опишіть процедуру надання адміністративних послуг.
8. Що таке технологічна картка адміністративної послуги, який її зміст?
9. Які вимоги до якості надання адміністративних послуг?
10. Якими є особливості електронних адміністративних послуг?
11. Як змінився порядок надання адміністративних послуг у період воєнного стану?

Література для поглибленого вивчення

1. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення : монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ – Хмельницький : ТОВ «Поліграфіст», 2017. 391 с.
2. Буханевич О. Критерії встановлення платних та безоплатних адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 31. Том 2. С. 114–117.
3. Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 2 (1). С. 89–95.
4. Голосніченко І. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг. *Право України*. 2009. № 2. С. 62–70.
5. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 52–58.
6. Дембіцька С. Правові засади діяльності з надання адміністративних послуг населенню України органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2010. 214 с.
7. Тищенкова І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.
8. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню : орієнтація на якість. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56).
9. Івановська А.М., Галус О.О., Рижук І.В. Організація надання адміністративних послуг соціального характеру в територіальній громаді в умовах

децентралізації як гарантія конституційного права на соціальний захист. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. № 9. С. 17–20.

10. Люшик О. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 178–188.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко, 2013. 392 с.
12. Оніщик Ю., Буханевич О. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 43–48.
13. Сидоренко Н.О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 11–15.
14. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

Розділ 5

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ¹

Адміністративна послуга як соціально-правовий феномен постала в контексті ревізії державоцентричної моделі державного управління та імплементації положень ліберальної доктрини публічного адміністрування, запровадження рівноправного формату «суб'єкт – суб'єкт» у правовідносинах між адміністративними органами та приватними особами. Адміністративна послуга є легальною, стандартизованою і недискримінаційною, надається за заявою приватної особи компетентним суб'єктом публічного адміністрування в межах реалізації публічно-владних повноважень відповідно до встановленої законом адміністративної процедури. Юридичним результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), спрямоване на набуття, зміну чи припинення його прав та/або обов'язків².

Упродовж останнього десятиліття в Україні було створено розвинену нормативно-правову базу та сформовано раціональні алгоритми надання адміністративних послуг в умовах мирного часу. Водночас ані в титульному Законі України «Про адміністративні послуги», ані в спеціальному Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не містилося збалансованих легальних правових алгоритмів надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. Неспровокована повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України початково спричинила тимчасову дисфункцію національної системи надання адміністративних послуг. Екзистенційна загроза зумовила потребу оперативного визначення обґрунтованих стратегічних публічно-сервісних пріоритетів і вжиття інноваційних антикризових заходів у зазначеній царині.

Надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану здійснюється крізь призму пошуку балансу між безпекою та свободою. Унаслідок появи реальної загрози для особистої безпеки суб'єктів звернення та персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг у багатьох регіонах було призупинено діяльність центрів надання адміністративних послуг. Водночас окремими центральними органами виконавчої влади було вжито низку організаційних заходів з метою захисту даних/ унеможливлення несанкціонованих дій з інформацією, а саме:

- тимчасово відключено інформаційно-комунікаційні системи Державної міграційної служби України, припинено надання низки віднесених

¹ Автор **Олексій Проневич**.

² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

до юрисдикції цього суб'єкта владних повноважень адміністративних послуг, повністю призупинено роботу всіх її територіальних органів та підрозділів;

- тимчасово до стабілізації ситуації призупинено в країні роботу єдиних і державних реєстрів, держателями яких є Міністерство юстиції України, Державна виконавча служба України та Державна служба з питань захисту персональних даних України;
- заявлено про недоступність деяких цифрових документів і низки послуг у додатку «Дія» тощо.

Як наслідок, на початку активної фази війни було унеможливлено встановлення особи при втраті документів, декларування місця проживання, реєстрацію бізнесу, нерухомості, транспортних засобів тощо.

Особливе значення для перезавантаження вітчизняної системи надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану мало ухвалення постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб» від 28 лютого 2022 року за № 165 (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 року за № 480 назву цього нормативно-правового акта було змінено на «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру»¹), відповідно до якої на час воєнного стану в Україні було зупинено строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання («крім строків надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації актів цивільного стану, суб'єктами (особами), що провадять діяльність під час воєнного стану») та «строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру». Згідно з пунктом 2 цієї Постанови прямо передбачена перспектива поновлення зупинених строків «у місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану на відповідній території України»².

Навесні 2022 року Кабінетом Міністрів України було ухвалено низку постанов із метою впорядкування різних аспектів суспільних відносин у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану, а саме:

- ◆ «Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 28 лютого 2022 року № 170 (затверджено Тимчасовий порядок внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон на період дії воєнного стану та впродовж року від дня його припинення або скасування, яким визначено процедуру внесення

¹ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 року № 480. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2022-%D0%BF#n2>

² Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 165. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-%D0%BF#Text>

до паспорта громадянина України для виїзду за кордон інформації про продовження строку його дії, а також до паспорта для виїзду за кордон батьків (одного з батьків), іншого законного представника дитини інформації про дитину¹);

- ◆ «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних і державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» від 6 березня 2022 року № 209 (визначено порядок та особливості доступу державним реєстраторам до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а нотаріусам також до інших реєстрів, держателем яких є Мін'юст, в умовах воєнного стану та протягом одного місяця з дня його припинення чи скасування²);
- ◆ «Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану» від 7 березня 2022 року № 213 (відповідно до абзацу першого підпункту 1 пункту 1 цієї Постанови передбачено, що державна реєстрація шлюбу, якщо один із наречених є військовослужбовцем Збройних сил, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Національної гвардії, іншого утвореного відповідно до законів України військового формування, поліцейським, особою рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби, особою начальницького складу Національного антикорупційного бюро, Бюро економічної безпеки або працівником закладу охорони здоров'я, може проводитися відділами державної реєстрації актів цивільного стану без особистої присутності такого нареченого (нареченої)³);
- ◆ «Деякі питання надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану» від 7 березня 2022 року № 214 (визначено особливості надання державної соціальної допомоги та пільг на період введення воєнного стану⁴);
- ◆ «Деякі питання застосування єДокумента в період дії воєнного стану» від 10 березня 2022 року № 248 (визначено процедуру формування, пред'явлення та встановлення достовірності єДокумента як документа, що

¹ Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-2022-%D0%BF#Text>

² Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 року № 209. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-%D0%BF#Text>

³ Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 року № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-2022-%D0%BF#Text>

⁴ Деякі питання надання державної соціальної допомоги на період введення воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 року № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2022-%D0%BF#Text>

посвідчує особу в період дії воєнного стану, у формі відображення в електронній формі інформації, що ідентифікує особу та міститься в паспорті громадянина України та/або в паспорті громадянина України для виїзду за кордон, та/або в посвідченні водія разом з унікальним електронним ідентифікатором (QR-кодом), який забезпечує перевірку зазначеної інформації¹);

- ◆ «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» від 18 березня 2022 року № 314 (згідно з підпунктом 4 пункту 1 цієї Постанови встановлено, що «на період воєнного стану зупинено перебіг строків звернення за отриманням публічних послуг, визначених законодавством», «з дня припинення чи скасування воєнного стану перебіг зазначених строків продовжується з урахуванням часу, що минув до їх зупинення»²);
- ◆ «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» від 7 травня 2022 року № 564 (визначено особливості внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про об'єкти Державного земельного кадастру та користування такими відомостями, зокрема через доступ до Державного земельного кадастру, оприлюднення відомостей Державного земельного кадастру, зокрема через Публічну кадастрову карту, що є частиною програмного забезпечення Державного земельного кадастру, в умовах воєнного стану та протягом одного місяця з дня його припинення чи скасування³) тощо.

Окремі питання надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану було врегульовано наказами профільних центральних органів виконавчої влади. Так, згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану» від 4 березня 2022 року № 407 встановлено, що на період дії воєнного стану на території України для забезпечення реєстрації народження дитини в органах державної реєстрації актів цивільного стану медичні працівники закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, які надавали допомогу при пологах, здійснювали перший медичний огляд новонародженого або проводили перший медичний огляд породіллі після пологів, зокрема поза закладом охорони здоров'я, без можливості подальшого транспортування породіллі

¹ Деякі питання застосування єДокумента в період дії воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 року № 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/248-2022-%D0%BF#Text>

² Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 року № 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-%D0%BF#Text>

³ Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2022 року № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2022-%D0%BF#Text>

та новонародженого до відповідного надавача медичної допомоги або за умови її відмови від такого транспортування в обставинах підвищеної загрози життю та здоров'ю, на кожний випадок народження живої дитини заповнюють Медичне свідоцтво про народження (форма № 103/о), затверджене наказом Міністерства охорони здоров'я України від 08 серпня 2006 року № 545 «Про впорядкування ведення медичної документації, яка засвідчує випадки народження і смерті». У випадках, визначених пунктом 1 цього Наказу, та за умови відсутності можливості заповнення медичним працівником Медичного свідоцтва про народження (форма № 103/о) медичний працівник зобов'язаний на кожний випадок народження живої дитини виписати довідку довільної форми у двох примірниках без проставляння печатки, яка обов'язково має містити відомості щодо найменування надавача медичних послуг; прізвище, власне ім'я та по батькові (за наявності) медичного працівника; прізвище, власне ім'я та по батькові (за наявності) жінки, яка народила дитину; дату народження (число, місяць, рік) та стать новонародженого; назва населеного пункту, в якому видана довідка; місце народження дитини (за інформацією, що надається жінкою, яка народила дитину, у разі коли місце видання довідки не збігається із фактичним місцем народження); підпис медичного працівника; дату видання довідки. Один примірник такої довідки медичний працівник видає жінці, яка народила дитину, а другий примірник передає на зберігання до відповідного надавача медичної допомоги¹.

Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України «Деякі питання встановлення факту смерті людини» від 1 березня 2022 року № 390 встановлено, що на період дії воєнного стану на території України та в разі неможливості виконання окремих функцій органів державної влади на окремих адміністративно-територіальних одиницях у зв'язку з триваючими бойовими діями:

- у разі відсутності можливості (відсутність можливості взаємного інформування впродовж трьох годин та більше) виконати вимоги спільного наказу Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України від 29 вересня 2017 року № 807/1193/279 «Про затвердження Порядку взаємодії між органами та підрозділами Національної поліції, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України при встановленні факту смерті людини», дозволити захоронення тіл за умови: а) обов'язкового огляду трупа на місці його виявлення з оформленням відповідного протоколу (опису трупа із зазначенням трупних явищ та характеру і локалізацій тілесних ушкоджень); б) проведення фотофіксації ушкоджень у разі наявності ознак насильницької смерті як обов'язкового доповнення до опису ушкоджень;
- у разі невідомого (неідентифікованого) трупа та відсутності можливості проведення судово-медичної експертизи виконати вимоги, зазначені

¹ Про забезпечення реєстрації новонародженої дитини в умовах воєнного стану : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 4 березня 2022 року № 407. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-22#Text>

у підпункті 1 пункту 1 зазначеного наказу, а також описати антропометричні дані трупа, описати словесний портрет, зробити портретну фотографію та зазначити особливі прикмети (зубну формулу, наявність татувань тощо);

- копії заповнених документів разом із заповненою довідкою про причину смерті потрібно зберігати в закладі охорони здоров'я до окремого розпорядження¹.

У березні 2022 року розпочалося відновлення штатного функціонування центрів надання адміністративних послуг з урахуванням імперативів безпеки, екстериторіальності й невідкладності. Міністерством цифрової трансформації України як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг, було створено інтерактивну мапу чинних центрів надання адміністративних послуг².

Розширення переліку адміністративних послуг відбувалося поступово в міру відкриття державних реєстрів (найперше було відновлено надання паспортних послуг, видання водійських посвідчень, реєстрацію бізнесу, реєстрацію нерухомого майна, надання послуг соціального характеру тощо).

Від середини березня 2022 року обмеженій кількості державних реєстраторів, включених до спеціального Переліку, затвердженого наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження переліку державних реєстраторів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, посадових осіб Міністерства юстиції, його територіальних органів, яким в умовах воєнного стану надається доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 8 березня 2022 року № 1083/5³, було надано можливість надавати окремі адміністративні послуги у сфері державної реєстрації бізнесу.

Від 15 березня 2022 року територіальні органи та територіальні підрозділи Державної міграційної служби України, які функціювали в районах, де не ведуться активні бойові дії, відновили роботу з прийому та надання адміністративних послуг, зокрема документів для оформлення ID-картки, закордонного паспорта громадянина України, посвідок на постійне та тимчасове проживання.

¹ Деякі питання встановлення факту смерті людини : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 1 березня 2022 року № 390. URL: https://zakon.isu.net.ua/sites/default/files/pdf/deyaki_pitannya_vstanovlennya_fa-3-479512.pdf

² Інтерактивна мапа «ЦНАПи, що працюють під час війни». URL: https://cutt.ly/ZSAec8x?fbclid=IwAR3yAxZ_b3swJ0fDC6C4sfZHrcaD189HZgn_KJCMed2n_N5mn-R4B3_EUAE

³ Про затвердження переліку державних реєстраторів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, посадових осіб Міністерства юстиції, його територіальних органів, яким в умовах воєнного стану надається доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : наказ Міністерства юстиції України від 8 березня 2022 року № 1083/5. URL: https://minjust.gov.ua/en/pages/list_of_state_registrars_and_officials_ministry_of_justice

Від 30 березня 2022 року Міністерство юстиції України забезпечило можливість проведення найпотрібніших реєстраційних дій, а саме державної реєстрації: а) створення благодійних організацій та громадських об'єднань і змін до відомостей про них, зокрема до статутів; б) створення товариств з обмеженою відповідальністю, створення фермерського господарства, зміни керівника юридичної особи, крім громадських формувань, зміни місця розміщення юридичної особи; зміни до установчих документів, якими передбачається виключно зміна місця розміщення юридичної особи; зміни видів економічної діяльності юридичної особи; в) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, казенних підприємств, державних підприємств, комунальних підприємств, комунальних організацій (установ, закладів), державних організацій (установ, закладів), а також акціонерних товариств, які є банками; г) фізичної особи-підприємця, припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця, зміни до відомостей про фізичну особу-підприємця¹.

У роз'ясненні Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України щодо діяльності центрів надання адміністративних послуг у воєнний час від 31 березня 2022 року наголошувалося на таких надзвичайних публічно-сервісних постулатах:

- функціонування центрів надання адміністративних послуг у повному обсязі та надання всіх необхідних послуг на територіях, де не ведуться бойові дії;
- наділення центральної влади повноваженнями щодо визначення особливостей надання адміністративних та інших публічних послуг у територіальних громадах, на території яких ведуться бойові дії, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану»;
- зупинення перебігу строків звернення за отриманням адміністративних послуг і строків їх надання (якщо інше не встановлено Урядом України);
- переважне право адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які перемістилися з території, де проводяться бойові дії, на заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору (за умови наявності громадянства України, освіти та досвіду роботи);
- надання центрами надання адміністративних послуг у територіальних громадах, на території яких ведуться бойові дії, усіх адміністративних послуг, які на цій території надаються безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг².

Суттєве значення для стабілізації системи надання адміністративних послуг також мало роз'яснення Міністерства цифрової трансформації України щодо

¹ Оновлений порядок державної реєстрації юридичних осіб та ФОП в період воєнного стану. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. 30.03.2022. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/onovleniy-poryadok-derjavnnoi-reestratsii-yuridichnih-osib-ta-fop-v-period-voennogo-stanu>

² Як працюють центри надання адміністративних послуг у воєнний час? : роз'яснення Інформаційного управління Апарату Верховної Ради України від 31 березня 2022 року. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/221128.html>

«деяких особливостей надання адміністративних послуг на період дії воєнного стану та протягом одного місяця після його припинення чи скасування», а саме:

- строків надання адміністративних послуг;
- питань ліцензування;
- надання послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану;
- особливостей призначення та використання грошової компенсації вартості одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» на період введення воєнного стану;
- надання адміністративних послуг соціального характеру;
- питань пенсійного забезпечення;
- питань перетину державного кордону;
- реєстрації нерухомості, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;
- допуску водіїв до керування транспортними засобами;
- реєстрації та продажу транспортних засобів;
- застосування е-Документа;
- надання одноразової матеріальної допомоги в розмірі 6,5 тис. грн у межах Програми «єПідтримка»;
- заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан¹ (примітно, що листи-рекомендації органів публічної влади мають роз'яснювально-інформаційний характер і не встановлюють нових правових норм, однак суб'єктами владних повноважень сприймаються як важливі орієнтири здійснення правомірної публічно-владної діяльності).

Аналітики наголошують на соціальній акцентованості, креативності, обґрунтованості та своєчасності ухвалених в екстраординарних умовах низки рішень Уряду України, а саме: продовження дії «протермінованих» паспортів і посвідчень водія; автоматичного подовження соціальних виплат; перенесення місця виплат пенсій і соціальних допомог незалежно від зареєстрованого місця проживання; телефонного підтвердження статусу безробітного; резервних державних реєстрів і перенесення їх у «хмару»; запровадження «єДокументу»; державної реєстрації шлюбу впродовж доби без доплат із використанням відеозв'язку й залученням свідків; надання грошової допомоги / «єДопомога» в розмірі 6,5 тис. грн. без зайвих умов і складних процедур; здійснення обміну посвідчення водія без медичної довідки тощо².

¹ Роз'яснення Міністерства цифрової трансформації України щодо функціонування деяких особливостей надання адміністративних послуг на період дії воєнного стану та протягом одного місяця після його припинення чи скасування. URL: <https://mkrada.gov.ua/news/16162.html>

² Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. 20.04.2022. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/>

В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України було вжито системних заходів із метою збереження інституційної спроможності центрів надання адміністративних послуг і розширення переліку адміністративних послуг (зокрема е-послуг). Першочергово було забезпечено реалізацію таких соціально акцептованих публічно-сервісних пріоритетів:

- релокація в безпечні регіони центрів надання адміністративних послуг, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій або в територіальних громадах, які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні);
- тимчасове перепрофілювання ЦНАП на початковій стадії повномасштабної збройної агресії (досить поширеною була практика відкриття на їх базі «центрів турботи» для сприяння внутрішньо переміщеним особам (насамперед через надання фахових консультацій з питань юридичного захисту, працевлаштування, пошуку житла та соціального захисту, освіти та дозвілля, відновлення документів тощо) та надання гуманітарної допомоги особовому складу Сил оборони України, організації коворкінгу, використання приміщень для проведення навчальних і соціальних заходів (вебінарів для підтримки бізнесу, партнерських комунікаційних заходів із громадськими організаціями та/або благодійними фондами, консультацій психологів, безоплатної правової допомоги, тренінгів для персоналу ЦНАП, навчальних курсів цифрової грамотності, майстер-класів щодо користування електронними сервісами для людей поважного віку тощо)¹;
- запровадження в центрах надання адміністративних послуг додаткових посад у кол-центрах для надання суб'єктам звернення об'єктивної інформації та консультацій в умовах закриття державних реєстрів;
- надання суб'єктам звернення можливості користування державними та комунальними електронними сервісами в спеціально облаштованих стаціонарними комп'ютерами або сенсорними екранами «просторах самообслуговування» центрів надання адміністративних послуг;
- поступове поновлення доступу до реєстрів, закритих після введення правового режиму воєнного стану, з метою забезпечення надання базових адміністративних послуг (поновлення доступу до реєстрів на окремих територіях відбувається з обов'язковим урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією» від 6 грудня 2022 року № 1364² та наказу Міністерства

¹ Проневич О.С., Плахотнік Р.А. Організаційно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в умовах введення правового режиму воєнного стану в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2022. № 99. С. 52–63. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2022/06/pronevych_plakhotnik_99.pdf

² Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : постанова Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2022 року № 1364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#Text>

- з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією» від 22 грудня 2022 року № 309¹. Поновлення доступу до реєстрів на територіях активних бойових дій забезпечується лише після включення окремих територіальних громад до підрозділу «Території активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси» розділу I «Території на яких ведуться (велися) бойові дії» Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, що «оновлюється у разі потреби, але не рідше ніж двічі на місяць» Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за погодженням з Міністерством оборони України на підставі пропозицій обласних військових адміністрацій, Київської міської військової адміністрації. Наприклад, відповідно до наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 13 липня 2023 року № 199 до переліку «територій активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси» увійшли Нікопольська та Марганецька територіальні громади Дніпропетровської області, Костянтинівська міська територіальна громада Донецької області, місто Очаків Очаківської міської територіальної громади Миколаївської області й території Бериславського, Каховського та Херсонського районів Херсонської області²);
- розширення переліку електронних адміністративних послуг через портал «Дія» (наразі забезпечена можливість отримання широкого спектру послуг онлайн у межах спеціальних рубрик «Робота», «Пенсії, пільги та допомога», «Сім'я», «Ліцензії та дозволи», «Безпека та правопорядок», «Транспорт», «Земля, будівництво, нерухомість», «Довідки та витяги», «Навколишнє середовище», «Здоров'я», «Документи та громадянство», «Підприємництво»). Водночас в умовах воєнного стану для чоловіків призовного віку функції «Дії» обмежено (поновлена у серпні 2023 року послуга реєстрації зміни власного місця проживання через «Дію» доступна для жінок, дітей та чоловіків, які не підлягають мобілізації або звільнені від мобілізації; для військовозобов'язаних чоловіків ця послуга не доступна³);

¹ Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 року № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>

² Про затвердження Змін до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією : наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 13 липня 2023 року № 199. URL: <https://minre.gov.ua/2023/07/21/pro-zatverdzhennya-zmin-do-pereliku-terytorij-na-yakyh-vedutsya-velysya-bojovi-diyi-abo-tymchasovo-okupovanyh-rosijskoju-federacijeyu-5/>

³ Функціонал «Дії» урізали для чоловіків призовного віку. 05.08.2023. URL: <https://china-review.com.ua/23097-funkcional-diji-urizali-dlja-cholovikiv-prizovnogo-viku.html>

- надання «послуг воєнного часу» через портал «Дія» (подання інформаційного повідомлення про пошкожене та/або знищене майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації; реєстрації заяв про тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб, які перемістилися у період воєнного стану; компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб; видання довідки про подання документів для оформлення паспорта громадянина України; видача матеріальної допомоги військовослужбовцям, які уклали контракт про проходження військової служби у Збройних силах України; призначення одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві тощо);
- запровадження на сайтах центрів надання адміністративних послуг часу детермінованих потребами воєнного часу тематичних рубрик «послуги для військовослужбовців», «ветеранські послуги» або «послуги, що надаються підрозділами військової адміністрації»;
- розширення переліку обов'язкових адміністративних послуг у центрах надання для учасників бойових дій, членів їхніх сімей, людей з інвалідністю внаслідок війни, а також родичів загиблих військових (у червні 2023 року Кабінетом Міністрів України запроваджено «ветеранські сервіси» щодо офіційно встановлення свого статусу, отримання чи заміни посвідчення, продовження дії документів, одержання витягу з Єдиного державного реєстру ветеранів війни, отримання грошової допомоги чи компенсації¹), а також запровадження окремих електронних черг для військовослужбовців (так, від 20 березня 2023 року в Центрі надання адміністративних послуг м. Миколаєва запроваджено для військовослужбовців окрему електронну чергу під назвою «4.5.0»²);
- ухвалення окремими місцевими радами рішень про надання пільг військовослужбовцям при сплаті вартості деяких адміністративних послуг (наприклад, відповідно до рішення Криворізької міської ради від 24 лютого 2023 року військовослужбовці, які мешкають в місті Кривий Ріг, та які не встигли або не ще змогли отримати статус учасника бойових дій за наявності довідки про безпосередню участь особи у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, звільнені від оплати: 1) частки вартості адміністративної

¹ Собенко Н. Для ветеранів запровадили нові послуги в ЦНАПах. 12.06.2023. URL: <https://suspilne.media/505486-dla-veteraniv-zaprovadili-novi-poslugi-v-cnapah/>

² У Миколаєві ЦНАП запровадив окрему електронну чергу для військовослужбовців. 18.03.2023. URL: <https://news.pn.uk/public/287974>

- послуги за оформлення паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон; 2) адміністративного збору, який зараховується до бюджету Криворізької міської територіальної громади, за проведення державної реєстрації права власності на нерухоме майно¹);
- реалізація гуманітарних ініціатив на кшталт започаткованого в липні 2022 року територіальним підрозділом Центру надання адміністративних послуг м. Львова соціального проекту «Мобільний адміністратор» із метою сприяння в отриманні адміністративних послуг людьми з інвалідністю 1-ї групи, військовослужбовцями та особами, які перебувають на тривалому стаціонарному лікуванні та потребують стороннього догляду;
 - забезпечення умов для роботи з електронними документами в разі наявності в суб'єкта звернення документів у мобільному застосунку «Дія» (у центрах надання адміністративних послуг встановлено сканери QR та штрих-кодів із застосунку «Дія» для зчитування, верифікації та шерінгу (отримання копій) документів);
 - оперативне відновлення надання адміністративних послуг в деокупованих та/або постраждалих територіальних громадах у східних і південних регіонах України (так, у січні 2023 року в деокупованих громадах Харківської області було відновлено роботу 12 з 27 точок доступу до адміністративних послуг, з них 10 центрів надання адміністративних послуг та 2 віддалені робочі місця²);
 - відкриття закордонних центрів обслуговування громадян «Паспортний сервіс» Державного підприємства «Документ» для надання базових адміністративних послуг особам, які перебувають за межами України (наприклад, Центр ДП «Документ» у Варшаві забезпечує оформлення біометричного паспорта або ID-картки для дорослих та дітей, а також надає «сервісну послугу з оформлення посвідчення водія при обміні»³; у травні 2023 року Державною міграційною службою України було відкрито відокремлений центр обслуговування громадян «Паспортний сервіс» на 38 робочих місць у Берліні, який щодня обслуговує близько 1 тис. осіб⁴).

Часто органи місцевого самоврядування інституційно або фінансово не спроможні забезпечити надання якісних і доступних адміністративних послуг на деокупованих територіях. У цьому разі забезпечення реалізації публічно-сервісної функції покладається на військові адміністрації.

¹ Пільги військовослужбовцям для отримання адміністративних послуг. 24.02.2023. URL: https://kr.gov.ua/ua/news/pg/240223827788470_n/

² На деокупованих територіях Харківщини відновлюють надання адміністративних послуг. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/119214>

³ Центр ДП «Документ» у місті Варшаві. URL: <https://warszawa.pasport.org.ua/>

⁴ Найбільший центр обслуговування громадян «Паспортний сервіс» в Україні та Європі здійснив першу видачу готових документів. *Паспортний сервіс*. 06.05.2023. URL: <https://pasport.org.ua/news/naibilshyi-tsentr-obsluhovuvannia-hromadian-pasportnyi-servis-v-ukraini-ta-yevropi-zdiisnyv-pershu-vidachu-hotovykh-dokumentiv>

Отже, *забезпечення можливості отримання адміністративних послуг* має екзистенційне значення для суб'єктів звернення. На початковій стадії повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України було вжито низку превентивних екстраординарних заходів обмежувального характеру (насамперед пов'язаних із закриттям державних реєстрів) із метою збереження публічно-сервісної інфраструктури, внаслідок чого було тимчасово унеможливлено надання значної кількості адміністративних послуг.

В умовах воєнного стану було суттєво новелізовано відповідну нормативно-правову базу та модернізовано інституційні механізми надання адміністративних послуг. Як наслідок, збережено інституційну спроможність центрів надання адміністративних послуг надавати пакет базових послуг, запроваджено окремі види «адміністративних послуг воєнного часу», розширено перелік е-послуг через портал «Дія», вжито клієнтоорієнтованих заходів із метою надання якісних і доступних адміністративних послуг громадянам, які перебувають за межами України.

Набутий позитивний досвід має бути врахований при формуванні доктрини кризового публічного адміністрування та наукової догми забезпечення публічно-сервісної діяльності у екстраординарних умовах. Потрібно обов'язково врахувати пропозиції фахівців щодо нагальної потреби визначення й легального закріплення раціональних алгоритмів організації «робочих процесів» центрів надання адміністративних послуг при виникненні екстраординарних ситуацій, розроблення особливого/«резервного» порядку дій щодо надання стандартного переліку адміністративних послуг або щонайменше надання базових адміністративних послуг із тимчасовим використанням паперових обліків з метою верифікації дій щодо надання адміністративних послуг і подальшим внесенням інформації до відповідних реєстрів, забезпечення можливості встановлення особи усіма доступними легальними способами доказування, легалізації візуального відображення інформації про місце проживання/реєстрації у паспорті громадянина України тощо.

Запитання і завдання

1. Які першочергові організаційні заходи було вжито уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування у сфері надання адміністративних послуг після введення правового режиму воєнного стану?
2. Яким чином було врегульовано питання строків надання адміністративних послуг на початку повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України?
3. Схарактеризуйте нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України у сфері надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану.
4. Яким чином налагоджено функціонування центрів надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану?

5. Якими є стратегічні пріоритети надання адміністративних послуг на деокупованих територіях?

Література для поглибленого вивчення

1. Гащук І.В., Трасковецька Л.М. Аспекти використання державних електронних послуг для підвищення взаємодії органів безпеки і оборони в умовах воєнного стану. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (21 жовтня 2022 року) / упор. Л.В. Павлик, У.О. Цмоць. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. С. 107–109.
2. Заборна О., Тулай О. Надання адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах воєнного стану. *Соціальні, економіко-правові та фінансові виклики в умовах глобальних трансформацій* : збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції (Тернопіль – Братислава, 30 травня 2022 року). Тернопіль : ЗУНУ, 2022. С. 179–181.
3. Коваленко Л.П. Захист права на адміністративні послуги в умовах воєнного стану. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 33–35.
4. Тищенко І. Особливості забезпечення адміністративних послуг в умовах воєнного стану в Україні 2022 р. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 33–40.

ГЛАВА 6

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ



Розділ 1

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

1.1 Поняття інструментів публічного адміністрування

Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилося нереалізованим благим наміром, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів.

Зауважимо, що як для військовослужбовців Збройних Сил України HIMARS є бойовим інструментом, так і для адміністративних органів видання ефективних підзаконних нормативно-правових актів є професійними знаряддям відбиття російсько-терористичної агресії та звільнення тимчасово окупованих територій.

Приклад: наказом Головнокомандувача Збройних Сил України від 3 квітня 2022 р. № 73 «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану», відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України від 24.02.2022 р. № 2102-IX, законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про інформацію», з метою об'єктивного висвітлення подій, забезпечення інформування населення та світової спільноти про воєнні злочини, які вчиняються російською федерацією в ході її широкомасштабної збройної агресії проти України, розпочатої 24 лютого 2022 р., а також попередження витоку інформації з обмеженим доступом, запобігання поширенню представниками засобів інформації та публічними особами, до думки яких прислуховується громадськість (лідери думок, блогери тощо), відомостей, розголошення яких може призвести до обізнаності противника про дії Збройних сил України та інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань

¹ Упорядник: Валентин Галунько.

за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану – було затверджено «Алгоритм роботи з акредитованими представниками засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану»¹.

Отже, розуміння інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є комплексом адміністративно-правових заходів, які безпосередньо використовують адміністративні органи з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом, зокрема в умовах сьогодення – звільнення тимчасово окупованих територій від російських терористів.

Інструмент публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності адміністративного органу;
- віддзеркалює правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;
- залежить від змісту компетенцій адміністративного органу;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності.

Отже, **інструмент публічного адміністрування** – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп публічних дій адміністративних органів, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу.

1.2 Класифікація інструментів публічного адміністрування

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

Перший – вузький, який відстоюють професори Р. Мельник, С. Мосьондз та ін., що до складу інструментів відносять такі, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів.

¹ Алгоритм роботи з акредитованими представниками засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 1), Перелік інформації, розголошення якої може призвести до обізнаності противника про дії Збройних сил України, інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 2), Порядок акредитації представників засобів масової інформації під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 3), Правила роботи представника засобу масової інформації у районі ведення бойових дій (додаток 4), Форма для проходження акредитації (додаток 5), Форму прес-карти (додаток 6), Порядок опрацювання запитів та допуску представників засобів масової інформації на об'єкти Збройних сил України під час дії правового режиму воєнного стану (додаток 7). Затверджено Наказом Головнокомандувача Збройних сил України від 3 квітня 2022 р. № 73. Міністерство оборони України. 2022. https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2022/nakaz_73_zi_zminamu.pdf

Це зокрема:

- видання нормативно-правових актів;
- видання індивідуальних актів;
- укладення адміністративних договорів;
- використання актів-планів;
- використання актів-дій.

Нормативно-правові акти органів публічної адміністрації характеризуються такими ознаками:

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

Приклад: видання КМУ 16 квітня 2022 р. постанови № 457 «Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв’язку з військовою агресією російської федерації проти України». Згідно з нею зокрема встановлено, що для осіб, які проживають у населених пунктах, що перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), нарахування і виплата всіх належних соціальних виплат (пенсій, соціальних допомог, пільг та субсидій тощо) продовжуються в повному обсязі¹.

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

Приклад: видання Сумською міською радою VIII скликання рішення від 5 березня 2022 року № 2995-МР/в «Про звернення Сумської міської ради на підтримку прохання Президента України Володимира Зеленського про закриття неба над Україною»².

Адміністративний договір – спільний правовий акт суб’єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб’єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов’язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону³.

¹ Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2022 р. № 457. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>

² Про звернення Сумської міської ради на підтримку прохання Президента України Володимира Зеленського про закриття неба над Україною. Затверджено Рішенням Сумською міською Радою VIII Скликання від 5 березня 2022 року № 2995-МР/в. *Сумська міська Рада*. 2022. URL: https://docs.google.com/viewer?url=http://smr.gov.ua/images/documents/Rishennia/Sesii/2022/20_ses_05.03.22/Zvernenna_SMR_05.03.2022_roku_copy.docx&embedded=true

³ Ст. 4 КАСУ.

Акти-дії – це дії, які вчиняються органами публічної адміністрації в межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин¹.

Приклад: працівниками Попаснянської міської військово-цивільної адміністрації Луганської області в жовтні 2022 р. було видано 1699 наборів гуманітарної допомоги. Консультативним центром на особистому прийомі було надано 8 консультацій за телефоном 203, здійснено 4 виїзних прийоми для внутрішньо переміщеним особам з Луганської області в м. Києві².

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

У такому разі суб'єкти публічної адміністрації у процесі надання адміністративних послуг і здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності з метою забезпечення публічного інтересу відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал інструментів публічного адміністрування:

- ◆ форми публічного адміністрування:
 - видання нормативно-правових актів;
 - видання індивідуальних адміністративних актів;
 - укладення адміністративних договорів;
 - учинення інших юридично значущих дій;
 - здійснення матеріально-технічних операцій;
- ◆ план як інструмент публічного адміністрування;
- ◆ фактична дія як інструмент публічного адміністрування;
- ◆ класичні заходи публічного управління:
 - заходи заохочення;
 - заходи переконання;
 - заходи адміністративного примусу (запобіжні, припинення, стягнення);
- ◆ адміністративно-правові режими;
- ◆ контроль (нагляд);
- ◆ електронне врядування.

При цьому завжди слід пам'ятати, що види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією – спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування³.

¹ Мельник Р. Зазн. праця.

² Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація. 2022. URL: <https://popasnyan-gorsoviet.gov.ua/1070>

³ Позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливість приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами, негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком накладення адміністративних стягнень, – виключно законами України.

Важливо: згідно з Програмою єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена наказом МОН 28.03.2020 № 410, до обов'язкових для вивчення студентами інструментів публічного адміністрування на освітньо-кваліфікаційному рівні «бакалавр» віднесено: нормативно-правовий акт; адміністративний акт; адміністративний договір; адміністративний розсуд; використання електронного врядування.

1.3 Вибір належного інструмента публічного адміністрування

Вибір потрібного інструмента публічного адміністрування в діяльності адміністративних органів базується на двох основних чинниках:

по-перше – суворо дотримуватися принципу законності, коли адміністративні органи має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, іншими словами – обирати серед таких інструментів ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція;

по-друге – вибирати з них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства.

При цьому в обранні інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями.

Суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу.

Розділ 2

ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

2.1 Поняття та юридична природа підзаконного нормативно-правового акта

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає *нормативно-правовий акт* як офіційний документ, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку в письмовій формі, який містить норму (норми) права й розрахований на неодноразову реалізацію (стаття 8).

Установлення публічною адміністрацією норм права підзаконного характеру – це адміністративна правотворча діяльність, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних.

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

Підзаконним нормативно-правовим актам властиві такі ознаки:

- ◆ вони є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;
- ◆ ухвалені (видані) на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямовані на їх реалізацію.

Без підзаконних нормативно-правових актів не може існувати публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують адміністративно-правового врегулювання, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;

- ◆ мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою;

¹ Автори: Тетяна Кравцова, Тетяна Назар.

- ◆ вони мають подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге, є нормами адміністративного права.

Це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення норм права – загальнообов'язкових формально визначених правил поведінки, що регулюють суспільні відносини, які охороняються й забезпечуються державою. Такі підзаконні правила загального характеру мають владний характер відповідно до вольової сутності адміністративного права та спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

- ◆ здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів;
- ◆ розраховані на невизначене коло осіб, вимоги підзаконного нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламентованій ситуації;
- ◆ застосовуються неодноразово, діють упродовж тривалого часу та не вичерпують дію фактами їхнього застосування;
- ◆ ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації в установленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;
- ◆ можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад, у порядку адміністративного судочинства);
- ◆ у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони;
- ◆ із ними пов'язане розв'язання публічною адміністрацією численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Отже, до *підзаконних нормативно-правових актів належать ухвалені уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації офіційні документи, які встановлюють, змінюють норми права, мають загальний чи локальний характер, розраховані на невизначене коло осіб і застосовуються неодноразово.*

2.2 Види підзаконних нормативно-правових актів

Підзаконні нормативно-правові акти поділяються:

- ◆ **за своєю юридичною силою**

Юридична сила – це властивість нормативно-правових актів і встановлених ними норм права, що є основою для визначення співвідношення їх взаємної ієрархічної підпорядкованості в системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що впливають із засад конституційного устрою в Україні; компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом; інших особливостей, визначених Конституцією та (або) законом.

Відповідно до частини першої статті 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» в Україні встановлюється така ієрархія підзаконних нормативно-правових актів:

- 1) укази Президента України нормативного характеру – як нормативно-правові акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 2–10 цього переліку, і є обов’язковими до виконання на території України;
- 2) постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного банку України ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 3–10 цього переліку, і є обов’язковими до виконання на території України;
- 3) накази нормативного характеру міністерств. Міністри в межах компетенції видають нормативні акти на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 4–10 цього переліку, і є обов’язковими до виконання на території України;
- 4) нормативно-правові акти інших державних органів, що ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, мають на території України вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктами 5–10 цього переліку, і є обов’язковими до виконання на території України;
- 5) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території Автономної Республіки Крим вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 6 цього переліку, і є обов’язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;
- 6) накази міністерств Автономної Республіки Крим ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, Конституції Автономної Республіки Крим,

- постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;
- 7) акти обласних державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право видавати розпорядження. Такі акти ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, мають на території відповідної області вищу юридичну силу, ніж нормативно-правові акти, передбачені пунктом 8 цього переліку, і є обов'язковими до виконання на території відповідної області;
 - 8) акти районних державних адміністрацій ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів, актів голів обласних державних адміністрацій, а акти районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим – також на основі Конституції Автономної Республіки Крим, рішень і постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятих у межах їх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району;
 - 9) акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, нормативно-правових актів інших державних органів і є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;
 - 10) акти органів місцевого самоврядування ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади).

◆ **поділ нормативно-правових актів за змістом**

Відповідно до статті 17 Закону України «Про правотворчу діяльність», у разі якщо Конституцією України та (або) законом передбачено ухвалення (видання) підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності підзаконним нормативно-правовим

актом. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта.

Підзаконними нормативно-правовими актами суб'єктів публічної адміністрації затверджуються документи нормативного характеру:

- інструкції – нормативно-правові акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення податковими органами матеріалів про адміністративні правопорушення»);
- положення – систематизований (зведений) нормативно-правовий акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права;
- правила – нормативно-правові акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»);
- порядки – нормативно-правові акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності;
- методичні рекомендації – нормативно-правові акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду;
- переліки – нормативно-правові акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

Накази центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб або мають міжвідомчий характер, реєструються в Міністерстві юстиції України. Інакше вони є нечинними;

◆ **поділ нормативно-правових актів за масштабом дії:**

- загальні нормативно-правові акти – акти, дія яких поширюються на всю територію та населення держави (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України);
- відомчі нормативно-правові акти – акти, норми яких поширюються на організації та осіб, які перебувають у системі службового підпорядкування відповідного суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, міністерства) і мають внутрішнє значення;
- місцеві нормативно-правові акти – акти, які чинні на території певної адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, акти місцевих органів виконавчої влади);
- локальні нормативно-правові акти – акти, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій).

- ◆ **поділ нормативно-правових актів за сферою застосування:**
 - зовнішні нормативно-правові акти – акти, які адресовані фізичним і юридичним особам, що не перебувають у підпорядкуванні суб'єкта публічної адміністрації;
 - внутрішні нормативно-правові акти – акти, які адресовані фізичним і юридичним особам, що перебувають у підпорядкуванні певного суб'єкта публічної адміністрації та регулюють суспільні відносини у межах діяльності такого суб'єкта.

2.3 Вимоги до нормативно-правового акта

Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних вимог слід виділити *компетенцію суб'єкта публічної адміністрації* (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе *дотримання процедури видання*. Нормотворчі повноваження не можуть виходити за межі компетенції, установлені законом.

Матеріальні вимоги вимагають, щоб проекти підзаконних нормативно-правових актів *розроблялися з дотриманням правил техніки нормопроектування*, установлених Законом України «Про правотворчу діяльність». Цей Закон установлює вимоги щодо структури, змісту, мови, стилю й реквізитів нормативно-правового акта.

Структура нормативно-правового акта

Залежно від предмета правового регулювання нормативно-правового акта, обсягів і характеру його положень норми права, як правило, групуються в тексті за окремими ознаками:

- 1) загальні положення (визначення термінів, предмет регулювання, сфера дії, інші норми права, важливі для розуміння змісту всього нормативно-правового акта);
- 2) права та обов'язки суб'єктів, на яких поширюватиметься дія нормативно-правового акта;
- 3) положення щодо обсягу повноважень органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що будуть упроваджувати нормативно-правовий акт;
- 4) процедура (спосіб здійснення повноважень), за якої органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи будуть виконувати нормативно-правовий акт;
- 5) порядок фінансування впровадження нормативно-правового акта;
- 6) порядок вирішення спорів, що можуть виникнути у процесі впровадження нормативно-правового акта, та відповідальність за порушення вимог нормативно-правового акта (для первинних законів, кодексів);
- 7) порядок уведення в дію нормативно-правового акта, що включає сукупність положень про:

- порядок переходу від чинного регулювання до регулювання, передбаченого нормативно-правовим актом (перехідні положення нормативно-правового акта);
- набрання ним чинності, внесення змін до чинних нормативно-правових актів, а також втрату чинності нормативно-правовими актами або їхніми окремими структурними елементами (прикінцеві положення нормативно-правового акта).

Вимоги до змісту підзаконного нормативно-правового акта

Норми права, що містяться в нормативно-правовому акті, мають відповідати таким вимогам:

- 1) однозначності їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації);
- 2) передбачуваності (прогнозованості) результатів їх реалізації;
- 3) відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженості з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили;
- 4) уніфікованості вжитої в них термінології;
- 5) спорідненості та логічної послідовності їх викладення:
 - до нормативно-правового акта включаються лише ті норми права, що стосуються його предмета регулювання;
 - норми права викладаються, як правило, у хронологічній послідовності розвитку процесів у межах відповідних суспільних відносин;
 - норми права викладаються в нормативно-правовому акті послідовно та взаємоузгоджено (кожна наступна норма права має несуперечливо впливати з попередньої);
 - послідовність викладення норм права здійснюється з дотриманням причинно-наслідкових зв'язків між структурними елементами нормативно-правового акта, зокрема структурними елементами різних рівнів;
 - норми права загального характеру викладаються раніше, ніж спеціальні норми права;
 - винятки з правила викладаються після загального правила;
 - викладення норм права здійснюється з урахуванням коректного співвідношення цілого та його частини.

Терміни й поняття, що вживаються в нормативно-правовому акті, мають бути уніфіковані впродовж усього його тексту (без використання синонімів і словосполучень, що мають подібне лексичне значення).

Також нормативно-правові акти мають відповідати таким матеріальним критеріям:

- охоплювати всю необхідну сферу його дії;
- не містити норм права, що не відповідають Конституції України та нормативно-правовим актам вищої юридичної сили й (або) не узгоджуються з нормами права нормативно-правових актів рівної юридичної сили (за винятком внесення змін до таких актів);

- не містити дублюючих норм права, а також не повторювати норм права іншого нормативно-правового акта;
- не містити норм права, що не узгоджуються між собою.

Мова та стиль нормативно-правового акта

Текст акта має викладатися *державною мовою* відповідно до стандартів української правничої термінології та українського правопису, затвердженого відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Для формулювання норм права в нормативно-правових актах використовується *офіційно-діловий стиль*, для якого характерні такі ознаки: нейтральність і стриманість, відсутність емоційної, експресивної, розмовної лексики та індивідуальних авторських рис; використання віддієслівних іменників, безособових і наказових форм дієслова; використання прямого порядку слів у реченні.

Реквізити нормативно-правового акта

Акт містить такі реквізити:

- 1) зображення малого Державного Герба України;
- 2) повна назва суб'єкта правотворчої діяльності (крім законів), вид нормативно-правового акта, дата його ухвалення (видання);
- 3) назва нормативно-правового акта;
- 4) текст нормативно-правового акта;
- 5) посада (пост), ім'я (прізвище, власне ім'я та по батькові (або ініціали імені та (або) по батькові), якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить) уповноваженої на це Конституцією України та (або) законом посадової особи, яка підписала нормативно-правовий акт;
- 6) дата, номер нормативно-правового акта та номер державної реєстрації підзаконного нормативно-правового акта, якщо він підлягає такій реєстрації.

2.4 Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів

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

- 1) установлення потреби ухвалення акта;
- 2) підготовка його проєкту;
- 3) подання проєкту нормативно-правового акта на розгляд відповідного органу;
- 4) експертиза проєкту нормативно-правового акта;
- 5) публічні консультації – факультативна стадія, обов'язковість проведення якої передбачається законом України. Проводиться суб'єктом публічної адміністрації з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності;

- 6) розгляд проєкту й ухвалення (видання) нормативно-правового акта;
- 7) підписання ухваленого (виданого) нормативно-правового акта;
- 8) державна реєстрація нормативно-правових актів;
- 9) доведення нормативно-правового акта до відома населення та набрання ним чинності.

Дія (чинність) нормативно-правових актів

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

Критерії меж дії нормативно-правових актів визначаються:

- 1) часовими вимірами;
- 2) просторовими вимірами;
- 3) колом осіб, на яких поширюються норми акта.

Норми нормативно-правових актів обов’язкові до виконання лише в межах, окреслених переліченими критеріями.

Дія нормативно-правового акта у часі – це реалізація нормативно-правового акта щодо суспільних відносин, які виникли після набрання ним чинності або до набрання ним чинності і тривали станом на дату набрання актом чинності.

Дія нормативно-правового акта поширюється на суспільні відносини, що виникли (тривають) після набрання ним чинності, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом.

Дія нормативно-правового акта у часі характеризується:

- моментом набрання актом чинності;
- напрямком темпоральної дії нормативного акта;
- моментом припинення дії нормативного акта.

Дія нормативно-правового акта починається з моменту набрання ним чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується моментом припинення його дії.

Порядок набуття чинності нормативно-правового акта:

- 1) *загальний* – в акті встановлюється загальне правило введення в дію відповідної категорії актів.
Моментом набрання чинності нормативно-правовим актом є 0 годин дня, наступного за днем його опублікування в порядку, установленому законом, якщо інше не визначено Конституцією України та (або) законом;
- 2) *особливий* – в акті встановлюється особливий термін набрання чинності актами, які ухвалюються в певній сфері суспільних відносин.
Якщо момент набрання чинності нормативно-правовим актом визначено конкретним строком (терміном), такий нормативно-правовий акт вважається чинним з 0 годин настання відповідно визначеного в ньому дня або події;
- 3) *спеціальний* – в окремому нормативному акті встановлюються норми, які визначають особливий строк набрання ними чинності.

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

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

Пряма дія нормативно-правового акта у часі означає, що його норми поширюються на суспільні відносини, які виникли після набрання ним чинності. Норми нормативно-правового акта поширюються на суспільні відносини, що виникли до дня набрання ним чинності та продовжують існувати на день набрання ним чинності, від дня набрання чинності цим нормативно-правовим актом.

Зворотна дія нормативно-правового акта у часі – це реалізація нормативно-правового акта щодо суспільних відносин, що виникли до дня набрання ним чинності, правове регулювання яких змінюється таким нормативно-правовим актом. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, визначених Конституцією України.

Дія нормативно-правового акта в просторі. Дія нормативно-правового акта в просторі визначається відповідно до компетенції суб'єкта публічної адміністрації й може поширюватися на всю територію України, відповідну адміністративно-територіальну одиницю (одиниці) або на певну її (їх) частину.

Дія нормативно-правового акта за колом суб'єктів. Дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, які перебувають на території, на яку поширюється його дія, і яких він стосується, крім випадків, передбачених нормативно-правовим актом.

2.5 Припинення та зупинення дії нормативного акта

Нормативно-правові акти за часовим критерієм поділяють на:

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

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

Моментом припинення дії нормативно-правового акта є 24-та година дня відповідного строку (терміну), якщо інше не визначено Конституцією України, законом або більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом.

Якщо момент припинення дії нормативно-правового акта визначено вказівкою на конкретний строк (термін), дія такого нормативно-правового акта вважається припиненою з 0 годин настання відповідно визначеного у ньому дня або події.

Якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається роками, такий строк спливає у відповідні місяць та число останнього року строку.

Якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається місяцями, то він спливає у відповідне число останнього місяця строку.

Якщо дата закінчення строку, визначеного місяцями, припадає на такий місяць, у якому немає відповідного числа, строк спливає в останній день цього місяця.

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

Дія нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента припиняється внаслідок:

- ◆ утрати ним або його окремим структурним елементом чинності;
- ◆ закінчення строку (терміну) їх дії, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті;
- ◆ скасування у випадках, визначених Конституцією України та (або) законом.

Утрата чинності нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом

Підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент визнається таким, що втратив чинність, у разі, якщо:

- суб'єкт публічної адміністрації ухвалив (видав) рішення про визнання ухваленого (виданого) ним нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що втратив чинність;
- Конституційним Судом України ухвалено рішення про визнання нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) (для нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим);
- судом ухвалено рішення про визнання його або окремого його структурного елемента протиправним та нечинним (для підзаконних нормативно-правових актів);
- в інших випадках, визначених законом.

Суб'єкт публічної адміністрації ухвалює рішення про втрату чинності нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом у разі, як правило, якщо нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент втратив актуальність; ним ухвалено (видано) новий нормативно-правовий акт, що регулює ті самі суспільні відносини.

У разі закінчення строку (терміну) дії підзаконного нормативно-правового акта, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті, суб'єкт публічної адміністрації не ухвалює додатково рішення

про втрату чинності цим нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом. Такий нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент втрачає чинність у строк (термін), визначений у цьому нормативно-правовому акті.

Скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента

У випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент може бути скасований:

- 1) Президентом України – нормативно-правовий акт Ради міністрів Автономної Республіки Крим; голови місцевої державної адміністрації;
- 2) Кабінетом Міністрів України – нормативно-правовий акт міністерства;
- 3) головою місцевої державної адміністрації вищого рівня – розпорядження голови місцевої державної адміністрації нижчого рівня;
- 4) іншим суб'єктом правотворчої діяльності – у випадках і порядку, визначених Конституцією України.

Підставами для скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента є:

- невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента Конституції України та (або) закону;
- невідповідність нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;
- інші підстави, визначені Конституцією України та (або) законом.

Скасований нормативно-правовий акт втрачає чинність від дня набрання чинності актом про його скасування. Суб'єкт публічної адміністрації, нормативно-правовий акт якого скасовано повністю чи в окремій частині, зобов'язаний в межах своєї компетенції ухвалити (видати) нормативно-правовий акт, яким урегулювати суспільні відносини, що виникли під час дії скасованого нормативно-правового акта.

Зупинення дії нормативно-правового акта – це тимчасове обмеження дії нормативно-правового акта, що зумовлене його незаконністю, що застосовується через ухвалення відповідного рішення компетентним органом і передбачає ліквідацію порушень у змісті такого акта.

Законом України «Про правотворчу діяльність» у статті 51 передбачено особливості супинення дії нормативно-правового акта. Так, дія нормативно-правового акта чи окремого його структурного елемента може бути супинена:

- 1) суб'єктом правотворчої діяльності, що ухвалив (видав) відповідний нормативно-правовий акт, на визначений строк (термін), якщо існують обґрунтовані підстави для можливості відновлення їхньої дії після закінчення такого строку (терміну);
- 2) судом для забезпечення позову в порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства України (крім законів);

3) суб'єктом, визначеним Конституцією України та (або) законом, у встановлених Конституцією України випадках.

Суб'єкт правотворчої діяльності ухвалює рішення про зупинення дії окремого структурного елемента ухваленого (виданого) ним нормативно-правового акта через ухвалення (видання) нормативно-правового акта (окремої норми права у нормативно-правовому акті з відповідним предметом правового регулювання) в установленому цим Законом порядку із зазначенням підстав такого зупинення та строку (терміну), на який зупиняється відповідний структурний елемент нормативно-правового акта.

Зупинення дії структурного елемента нормативно-правового акта на невідзначений строк (термін) не допускається.

У разі припинення обставин, що були причинами для зупинення дії структурного елемента нормативно-правового акта, суб'єкт правотворчої діяльності може ухвалити (видати) нормативно-правовий акт про дострокове відновлення дії зупиненого структурного елемента нормативно-правового акта.

За потреби зупинення дії всього нормативно-правового акта суб'єкт правотворчої діяльності розробляє та ухвалює (видає) новий нормативно-правовий акт у встановленому цим Законом порядку, визнавши таким, що втратив чинність, нормативно-правовий акт, дію якого потрібно зупинити.

2.6 Експертиза проєкту нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта

Проєкт нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі. За рішенням суб'єкта публічної адміністрації або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта щодо проєкту нормативно-правового акта також можуть бути проведені у встановленому законодавством України порядку додаткові експертизи.

Обов'язковими експертизами проєкту нормативно-правового акта є:

- експертиза на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);
- наукова;
- юридична (правова);
- антикорупційна;
- гендерно-правова;
- антидискримінаційна;
- інші експертизи, визначені законом.

Обов'язкова експертиза проєкту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України.

Додатковими експертизами проєкту нормативно-правового акта є:

- експертиза на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини;
- фінансово-економічна;
- цифрова;
- експертиза щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;
- експертиза щодо впливу на показники економічного й соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;
- експертиза з інших питань, що можуть вплинути на якість проєкту нормативно-правового акта.

Додаткова експертиза здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта.

Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» проєкт нормативно-правового акта підлягає антикорупційній експертизі. Метою такої експертизи є виявлення у проєкті нормативно-правового акта положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією (корупціогенні чинники), та розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

Антикорупційна експертиза поділяється на:

- таку, що проводиться Міністерством юстиції України щодо всіх проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України;
- таку, що проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) або громадськістю (громадська антикорупційна експертиза).

НАЗК здійснює антикорупційну експертизу щодо проєктів актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, за результатами моніторингу яких виявлено корупціогенні норми.

Громадська антикорупційна експертиза проводиться за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб за їхній власний рахунок або інших джерел, не заборонених законодавством.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів здійснюється у сферах:

- ◆ прав та свобод людини і громадянина;
- ◆ повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- ◆ надання адміністративних послуг;
- ◆ розподілу й витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- ◆ конкурсних (тендерних) процедур.

Результати антикорупційної експертизи, зокрема громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (ухвалення) відповідного акта його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження в цій сфері.

Значення антикорупційної експертизи виявляється в тому, що під час проведення такої експертизи виявляються та усуваються корупціогенні чинники в нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів. Це сприяє зміцненню законності, підвищує якість нормативно-правових актів та збільшує рівень їх ефективності.

2.7 Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта

Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта полягає у проведенні його юридичної (правової) експертизи на стосовно відповідності:

- 1) Конституції та законам України;
- 2) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*);
- 3) практиці Європейського суду з прав людини;
- 4) правилам техніки нормопроєктування.

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, здійснюється відповідно до Указу Президента України від 03.10.1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

Державну реєстрацію здійснюють:

Мін'юст – щодо нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

Міжрегіональні управління Мін'юсту – щодо нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їх структурних підрозділів.

Якщо дія нормативно-правового акта поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в міжрегіональному управлінні Мін'юсту за місцем розташування суб'єкта нормотворення.

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які:

- містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб;
- устанавлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації,
- мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію впродовж трьох робочих днів після його ухвалення в одному примірнику (оригінал нормативно-правового акта). Для нормативно-правових актів, які містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, додатково подається засвідчена в установленому законодавством порядку копія такого акта.

Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше ухваленими актами й викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки.

Державна реєстрація нормативно-правового акта проводиться впродовж 15 робочих днів від дня надходження його до органу державної реєстрації. У разі потреби (проведення аналізу нормативно-правового акта із залученням експертів, вивчення значної кількості актів чинного законодавства тощо) цей строк може бути продовжений органом державної реєстрації, але не більш як на 10 робочих днів, про що повідомляється орган, який надіслав нормативно-правовий акт на державну реєстрацію.

2.8 Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом

Нормативно-правові акти після їх ухвалення (видання) та підписання відповідно до Конституції та (або) законів України доводяться до відома населення за допомогою:

- офіційного оприлюднення (для законів України);
- опублікування в офіційних друкованих виданнях суб'єктів правотворчої діяльності;
- розміщення на офіційних веб-сайтах суб'єктів правотворчої діяльності;
- оголошення у медіа;
- оприлюднення в інший спосіб, установлений законом (для актів органів місцевого самоврядування).

Порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р.

Згідно з положеннями зазначеного Указу закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх ухвалення й підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Офіційними друкованими виданнями, в яких здійснюється офіційне оприлюднення нормативних актів, є газети «Голос України», «Урядовий кур'єр», збірники «Відомості Верховної Ради України» та «Офіційний вісник України», а також журнал «Офіційний вісник Президента України».

Оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти набувають чинності через десять днів із дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

2.9 Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним

За загальним правилом, нормативно-правові акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони порушують права, свободи й законні інтереси приватних осіб; видані некомпетентним органом; видані не відповідно до визначеної процедури; суперечать законам України та міжнародним актам ЄС.

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, вважаються дефектними та поділяються на нікчемні й оспорювані.

Нікчемні (недійсні) акти – нормативні акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна, і які не породжують юридичних наслідків. Вони не дійсні від моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють учиненню злочинів тощо).

Оспорювані (заперечувані) акти – акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Легітимним арбітром визнання нормативно-правового акта неправовим є система адміністративних судів, які вирішують адміністративні справи щодо визнання нормативно-правових актів протиправними (протизаконними) або відмовляють у задоволенні позову згідно з адміністративно-процесуальними

нормами КАСУ, матеріальними нормами адміністративного права та судових прецедентів рішень Європейського суду з прав людини.

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

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

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

Особливістю провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів є те, що для таких категорій конфліктів передбачено фактично необмежене коло осіб, які можуть ініціювати відкриття відповідного провадження в адміністративному суді; необмежене в часі право на доступ до суду для ініціювання такого спору; додаткові гарантії інформування всіх суб'єктів про початок розгляду судом такого спору; додаткові процесуальні гарантії для сторін, що надаються згідно з положеннями КАС України у справах, які розглядаються за правилами загального (не спрощеного) позовного провадження; спеціальні повноваження суду, спрямовані на гарантування ефективного захисту.

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 впродовж усього строку їх чинності. Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

Імперативні вимоги КАС України для суду, які спрямовані на захист суспільних (публічних) інтересів, визначені частинами третьою та п'ятою статті 245 КАС України, відповідно до яких у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині, і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невідзначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень

ухвалити новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

Резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду .

Нормативно-правовий акт, виключений з державного реєстру, підлягає скасуванню органом, що його ухвалив, упродовж 5 днів від дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру. Копія відповідного розпорядчого документа направляється до Головного управління впродовж двох днів від дня скасування нормативно-правового акта.

2.10 Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта

Недотримання вимог правових норм, які регулюють порядок ухвалення акта, зокрема щодо його форми, строків ухвалення тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише в тому разі, коли відповідне порушення спричинило ухвалення неправильного акта.

Якщо ж акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства й ухвалений відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури ухвалення такого акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним.

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНИЙ (ІНДИВІДУАЛЬНИЙ) АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

3.1 Поняття та риси адміністративних актів

Адміністративні (індивідуальні) акти є найбільш уживаними інструментами діяльності адміністративних органів, адже їх публічно-правовий вплив спрямований на конкретних суб'єктів адміністративного права. Саме на їх підставі в переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Адміністративні акти треба відмежовувати від нормативно-правових актів. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативно-правових тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Категорійне визначення «адміністративний акт» визначено в Законі України від 17 лютого 2022р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» як рішення або юридично значущі дії індивідуального характеру, ухвалені (вчинені) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Треба зауважити, що в КАСУ схожа категорія має назву «індивідуальний акт», що позначає акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (ухвалений) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи чи осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Ознаками адміністративного акта є такі:

- є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність;
- чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктом адміністративного права, який видає акт;
- розв'язання за його допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;
- чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;

¹ Автори: Тетяна Мацелик, Вікторія Біла.

- виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цим актом¹;
- може бути оскаржений лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких таким актом порушено;
- ухвалюється адміністративним органом в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта, – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової);
- спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії. Акцент на зовнішні дії адміністративного акта дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів – наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу².

Юридичне значення індивідуальних актів полягає в такому:

- адміністративні акти є юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну чи припинення конкретних правовідносин і відповідно – на створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;
- ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів публічного адміністрування;
- адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;
- адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів;
- адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;
- адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної адміністративної діяльності;
- адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення певних правочинів, зокрема цивільно-правових договорів;
- адміністративні акти мають вагомe юридичне значення під час вирішених публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення таких суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт³.

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

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

³ Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. С. 93–94.

3.2 Оформлення та зміст адміністративного акта

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень ухвалює адміністративний акт. Якщо рішення у справі може бути ухвалено на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути ухвалено в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

Якщо судовим рішенням, що набрало законної сили, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язаний ухвалити адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

Форма адміністративного акта

Адміністративний акт, як правило, ухвалюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути ухвалено в усній формі.

Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Адміністративний акт, ухвалений в усній формі, доводиться до відома учасників адміністративного провадження через усне повідомлення із зазначенням їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків 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 від дня ухвалення адміністративного акта. Зміст адміністративного акта, оформленого у письмовій формі, має відповідати змісту цього акта, ухваленого в усній формі.

Зміст адміністративного акта

Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, *складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин*. Адміністративний акт містить підпис та/або печатку (зокрема електронні), якщо інше не передбачено законом, та повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.

У *вступній частині* зазначаються найменування адміністративного органу, дата ухвалення адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина адміністративного акта складається згідно з вимогами Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-ІХ.

У *резолютивній частині* адміністративного акта зазначається сутність ухваленого за результатами розгляду справи рішення. Крім того можливе викладення додаткових положень.

У *заклучній частині* зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку.

В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (зокрема найменування та місце розташування адміністративного органу, який 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 заклучній частині має міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок із посиланням на правові підстави для такого винятку.

Резолютивна частина адміністративного акта у випадках, визначених законодавством, може містити додаткові положення. Зміст додаткового положення не може суперечити меті адміністративного акта. Такими *додатковими положеннями* можуть бути, зокрема: 1) застереження про можливість відкликання адміністративного акта; 2) положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити певну дію (зобов'язання); 3) застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено.

Адміністративний акт складається державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю та термінології законодавства.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта

Адміністративний акт, ухвалений у письмовій формі, або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, мусить мати мотивувальну частину (крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті).

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 зазначаються:

- ◆ дата 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, ураховані 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.

Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт ухвалено на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ уже містить

відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним чином. Для окремих видів справ законодавством можуть визначатися додаткові відомості, що зазначаються в мотивувальній частині адміністративного акта.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо: 1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб; 2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства.

Виправлення описок і помилок

Адміністративний орган може з власної ініціативи або на вимогу учасника адміністративного провадження виправити зроблені в ухваленому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки та арифметичні помилки, не змінюючи при цьому сутності акта. Виправлення описок і помилок в адміністративному акті, ухваленому в паперовій формі, засвідчується написом «виправленому вірити», відбитком печатки та підписом посадової особи адміністративного органу.

Адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного провадження про виправлення описок і помилок в адміністративному акті в порядку, установленому статтею 75 цього Закону, та має право вимагати повернення наданих їм примірників та засвідчених копій адміністративного акта для внесення виправлень.

На письмову вимогу учасника адміністративного провадження адміністративний орган зобов'язаний виготовити та надати йому виправлений (новий) адміністративний акт на заміну адміністративного акта, виданого з описками та помилками. Адміністративний акт з виправленнями зберігається у матеріалах справи.

3.3 Чинність і припинення дії адміністративного акта

Адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження від дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Порядок доведення адміністративного акта до відома особи. Спосіб такого доведення визначається адміністративним органом відповідно до цього Закону, якщо інший спосіб не передбачений законом.

Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється через:

- вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення);
- надсилання на адресу електронної пошти чи передання з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;
- публічне оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства;
- усне повідомлення у випадках, передбачених законом.

Адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний вебсайт адміністративного органу та/або через публікацію у друкованих медіа із зазначенням сутності 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 із повідомленням про вручення), зокрема за бажанням заявника, кур'єром за додаткову плату, на адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо).

Якщо особа не зазначила спосіб доведення адміністративного акта до її відома, акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування) або в інший спосіб, передбачений цим Законом та іншими актами законодавства.

Адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів від дня його ухвалення. У разі потреби адміністративний акт надсилається визначеним у такому акті виконавцям, про що повідомляється особі. Інформація про час та спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день від дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше.

Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день від дня відправлення, обов'язок доказування факту й часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган. Недоведення адміністративним органом акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється в разі: 1) якщо адресу місця проживання (перебування) відповідної особи встановити не можна; 2) якщо інша форма повідомлення, передбачена цим Законом, є неможливою; 3) в інших випадках, передбачених законом. Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється через його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження.

Публічне оголошення адміністративного акта вважається здійсненим через десять днів від дня його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження. З обґрунтованих причин

цей строк може бути подовжений адміністративним органом. Дати розміщення та припинення розміщення адміністративного акта визначаються в документі, розміщеному в місцях, визначених цією частиною. Крім публічного оголошення адміністративного акта в місцях, визначених цією частиною, адміністративний орган розміщує такий акт на своєму офіційному вебсайті, а також може опублікувати його в медіа.

Чинність адміністративного акта

Адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. *Адміністративний акт втрачає чинність унаслідок:*

- його виконання;
- закінчення строку його дії;
- відкликання правомірною адміністративного акта адміністративним органом, що його ухвалив (статті 86-88 цього Закону);
- визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його ухвалив (статті 86, 87, 89 цього Закону);
- його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом;
- з інших причин, визначених законом.

Виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Такий адміністративний акт може бути визнаний протиправним у порядку, установленому законом.

Нікчемність адміністративного акта

Ухвалений адміністративним органом адміністративний акт є *нікчемним*, якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема:

- в адміністративному акті, ухваленому в письмовій формі, відсутні відомості про адміністративний орган, який його ухвалив;
- відповідно до законодавства адміністративний акт може бути ухвалений лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано;
- адміністративний акт ухвалено адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень;
- виконання акта вимагає вчинення злочину;
- виконання акта є об'єктивно неможливим.

Нікчемний адміністративний акт не набирає чинності.

Нікчемність частини адміністративного акта спричиняє нікчемність усього акта, якщо без нікчемної частини відповідний адміністративний акт не був би ухвалений.

Адміністративний орган може своїм рішенням визнати нікчемність ухваленого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта нікчемним від адміністративного органу, що його ухвалив, чи звернутися з відповідним позовом до суду¹.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n262>

3.4 Процедура ухвалення (видання) адміністративного акта

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних проваджень, які поділено на етапи та адміністративні дії, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, узаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних однією метою.

Згідно із Законом України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» *адміністративна процедура ухвалення адміністративного акта поділяється на такі адміністративні провадження:*

- ◆ основні провадження:
 - ініціювання адміністративного провадження;
 - початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення;
 - дослідження обставин справи та збирання доказів;
 - розгляд і вирішення справи;
 - оформлення адміністративного акта;
 - набрання чинності адміністративним актом;
 - доведення адміністративного акта;
 - виконання адміністративного акта;
- ◆ факультативні провадження:
 - адміністративне оскарження;
 - відкликання або визнання недійсним адміністративного акта¹.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Верховна Рада України*. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n262>

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

4.1 Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору

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

Поняття *«адміністративний договір»* сформульовано у п. 16 ст. 4 КАСУ: *це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону.*

Юридичним значенням адміністративного договору є те, що він ухвалюється:

- для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- для делегування публічновладних управлінських функцій;
- для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- замість видання індивідуального акта;
- для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Легальне визначення адміністративного договору (угоди) дає підстави сформулювати такі його ознаки:

- одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень;
- змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері;
- укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;
- реалізується на нормах адміністративного права;

¹ Авторка: Тетяна Мацелик.

- викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення, зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері;
- метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;
- адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права¹.

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічно-правовій, так і у приватноправовій сферах, важливим і необхідним є *відмежування адміністративних договорів від приватноправових* (цивільних, господарських).

Негативно відмежує адміністративний вид приватноправового договору професор Р. Мельник:

- ◆ суб'єктний склад учасників договірних відносин не є тією ознакою, за допомогою якої можна однозначно визначитися з правовою природою договору («наявність відносин влади і підпорядкування між учасниками договору»);
- ◆ не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що через договір виконується публічне завдання (задовольняється публічний інтерес), адже суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також через укладання приватно правового договору.

Позитивно про адміністративний договір потрібно вести мову в тих випадках, коли він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов'язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер.

Він спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми, що містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи. Його укладення є не тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права². Суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

4.2 Види адміністративних договорів

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

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

² Завальна Ж. Знач. праця. С. 135–139.

Класифікація адміністративних договорів допомагає краще зрозуміти їх сутність, а також має значення для практики оскарження договорів у судовому порядку.

Залежно від суб'єктного складу адміністративні договори доцільно поділяти на горизонтальні (укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами).

За характером взаємовідносин між сторонами договору координаційні договори укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та субординаційні договори – укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування (наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою – адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу)¹.

За юридичними властивостями: 1) нормативні (правовстановлювальні). Як правило, нормативні договори є горизонтальними. Це договори для їх сторін і водночас норми права для невизначеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; є нормативними джерелами адміністративного права; мають правовстановлювальний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – досягнення загального блага²; 2) індивідуальні (правозастосовні) – як правило, вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правовстановлювальний характер.

За змістом виділяють такі адміністративні договори:

- 1) мирові, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил – ст. 521 Митного кодексу України, договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків);
- 2) договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань

Приклад: Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6.06.2012 р.;

¹ Мельник Р. Зазнач. праця.

² Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження.

- 3) договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)¹;
- 4) охоронні договори, що укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру та відповідальність за порушення такого режиму (охоронний договір, укладений на підставі ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. № 1805-111 визначений Постановою Верховного Суду від 23 грудня 2019 р. у справі № 806/1536/18 адміністративним договором).

Приклад: договори про співробітництво територіальних громад, процедуру укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII, окремі договори у сфері державно-приватного партнерства, процедура укладання яких визначена Законом України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI.

4.3 Укладання адміністративних договорів

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

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

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

¹ Мельник Р. Зазнач. праця.

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

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

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

Перелік адміністративних угод, за якими надаються адміністративні послуги, визначено суб'єктом публічної адміністрації відповідно до його повноважень та специфіки діяльності.

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

4.4 Чинність адміністративного договору

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності його учасників. Так, *загальними умовами чинності адміністративних договорів* варто визнати такі: його укладено в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі – наприклад, через видання індивідуального адміністративного акта.

Підставами укладання адміністративних договорів є:

- ◆ наявність управлінської ситуації, що має бути (вказівка нормативного акта) або може бути (адміністративний розсуд) урегульована за допомогою договору;
- ◆ горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках:
 - відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;
 - відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації.

У першому разі укладення договору є правовим обов'язком органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів);

- ◆ наявність нормативно закріплених юридичних фактів, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін;
- ◆ наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору.

Вимоги до адміністративного договору поділяються на:

- вимоги законності (зокрема процедурні вимоги);
- вимоги доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності включають в себе: відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації; можливість укладання такого договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адміністрації відповідного рівня; підстави укладання адміністративного договору такими органами мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку їх укладання. До них належить обов'язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору – його реєстрація, затвердження рішення про укладання уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати передусім публічні інтереси, а не відомчі, у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст¹.

4.5 Нікчемність адміністративного договору

Наслідком невиконання вимог, установлених для адміністративного договору, є визнання його судом недійсним. Такі нікчемні договори характеризуються відповідними ознаками: незаконність, невідповідність вимогам, що є очевидними

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

та не потребують спеціального доказування; недійсність від моменту укладання; презумпція законності на них не розповсюджується, а посадові особи несуть відповідальність за їх виконання.

Нікчемний адміністративний договір не існує як правова форма управління з моменту його укладення, а саме: не спричинює юридичних наслідків, може передбачати негайне застосування примусових заходів, на відвернення яких розраховувала одна зі сторін (напр., застосування адміністративного арешту активів). Звісно, викриття мотивів, що порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (як активними, так і пасивними) й вимагати певних доказів. Так, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, до пасивних – несплатення платежів до бюджету після укладення договору про розстрочення (відстрочення) податкових зобов'язань.

Нікчемний адміністративний договір не зумовлює жодних юридичних наслідків. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, весь адміністративний договір слід визнавати нікчемним лише в тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому разі адміністративний договір буде чинним лише в межах його «недефектних» положень¹.

Поряд із нікчемними визначаються *заперечні адміністративні договори*, що мають такі ознаки: невідповідність їх вимогам не є очевидною, а відтак може бути оскаржена в судовому порядку; діє до моменту визнання його судом недійсним; заперечний адміністративний договір підлягає виконанню до моменту визнання його недійсним.

Нікчемність і заперечність адміністративних договорів установлюється в судовому порядку.

Підстави визнання адміністративного договору нікчемним

Адміністративний договір має визнаватись нікчемним, якщо:

- зміст адміністративного договору суперечить Конституції України, законам й ухваленим на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;
- не дотримано вимогу щодо письмової форми адміністративного договору;
- адміністративний договір спрямовано на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;
- укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), яка не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;
- істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;
- укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювалися цим договором;

¹ Мельник Р. Знач. праця.

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

Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним у разі:

- установа помилок у процедурі його укладення;
- порушено спеціальний порядок укладання адміністративних договорів (напр., невчасно доведено його зміст до виконавців);
- мета укладання адміністративного договору не відповідає встановленій у законі, проте не суперечить нормам права;
- визнання його судом недійсним і таким, що порушує права громадян, правовим актом управління з того ж питання, з якого було видано адміністративний договір;
- скасовано законодавчий або інший правовий акт, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;
- відсутність відповідних повноважень у представника невідної сторони, який уклав адміністративний договір;
- зобов'язання органу публічної адміністрації не відповідають предмету та меті договору та не пов'язані з виконанням органом публічної адміністрації покладених на нього завдань;
- відсутня законна підстава (заяви, подання) для укладання адміністративного договору.

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

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

Розділ 5

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ¹

5.1 Юридична природа адміністративного розсуду в публічному адмініструванні

Надане суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного розсуду.

Адміністративний розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору меж, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, які вирішують певне питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовій особі можливість самим вирішувати, чи існують у певному конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчої та розпорядчої діяльності в Україні, пошук суб'єктами публічної адміністрації найбільш оптимальних рішень вимагає розширеного простору в адміністративно-правовому регулюванні, у дозволений законодавством поведінці й можливих варіантах її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування дедалі предметніше використовуються норми-принципи та норми-цілі. У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Ступінь визначеності адміністративно-правової норми дає змогу виділити такі *види адміністративного розсуду*:

- адміністративний розсуд першого виду може полягати в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але й видати правозастосовний акт на підставі вільного вибору одного з рівноцінних із погляду законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований

¹ Автор: **Анатолій Берлач**.

як двоєдине дійство, що стосується як оцінки юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного стягнення¹.

Приклад: згідно з вимогами Податкового кодексу України орган контролю має право ухвалити рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань і податкового боргу, а також списання безнадійного податкового боргу в порядку, передбаченому законодавством;

- адміністративний розсуд другого виду наявний тоді, коли норма права уповноважує орган публічного адміністрування або посадову чи службову особу діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав;
- до адміністративного розсуду третього виду можна віднести ухвалення органом публічного адміністрування, посадовою чи службовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав». Тим самим потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми.

Приклад: згідно з КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого їй особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.

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

- *адміністративний розсуд імперативного типу*. Він наявний, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів адміністрації вибір одного з цих варіантів;
- *адміністративний розсуд диспозитивного типу* – такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;
- *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу* – пов'язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності адміністративних органів пов'язаний із дискреційними повноваженнями.

Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву «*дискреційні повноваження*», які найчастіше виявляються як «права». Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Цит. праця.

повноваженнями, законодавець уживає дієслово «може». Інакше, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати яесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду¹.

Отже, **адміністративний розсуд** – це визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності адміністративних органів під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

5.2 Умови застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури, але й інших європейських країн.

У зв'язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію Я (80) «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «*дискреційне повноваження*» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень найбільш прийнятне для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним таким обставинам.

Рекомендація містить низку *принципів*, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають урахувувати контрольні структури. Чимало таких принципів відповідають принципам адміністративного права.

Так, документ передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
- дотримується об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
- дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потребу однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;
- підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які можуть бути від ухваленого ним рішення для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує (принцип пропорційності);

¹ Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017.

- ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення справи;
- послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи конкретні обставини кожної справи;
- надає доступ до адміністративних указівок приватним особам. Передбачається, що не достатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних указівок і таким чином могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;
- надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних указівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивує його);
- акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);
- бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;
- суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема на доступ до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Отже, суб'єкти публічної адміністрації під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду згідно зі спеціальною Рекомендацією R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи, не мають діяти довільно, а мають обирати найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів, керуючись наведеними вище вимогами¹.

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прями чітко визначені межами закону повноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясовувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

¹ Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів.

Розділ 6

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ¹

6.1 Поняття електронного врядування

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), зростання їхнього впливу на процеси державного управління тісно пов'язані з процесами демократизації, з реалізацією основних інформаційних прав громадян і розвитком інформаційного суспільства. Модернізація державного управління за допомогою реформ, які проводяться в нашій країні в межах концепції «якісного управління» здійснюється на принципах ефективності, відкритості публічних політичних процесів і громадянської участі в політиці.

Модернізація публічного адміністрування передбачає впровадження електронного врядування як реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями. Електронне врядування є одним із визначальних чинників та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та владними структурами.

Правові основи електронного врядування в нашій країні встановлювалися практично «з чистого листа», без будь-яких нормативно-правових актів у цій сфері. У зв'язку з цим правова база формування електронного врядування стала свого роду фундаментом, на який згодом спиралися розробники, зокрема й розробники норм електронного парламенту, електронного уряду, електронного суду, електронної держави тощо.

Одним із перших кроків у цій сфері стало ухвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яку було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250. Відповідно до Концепції електронне урядування є *одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства*, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного, відкритого і прозорого державного управління.

Згідно з Концепцією впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодію із громадянами та суб'єктами господарювання, зокрема:

- надання доступу до державних інформаційних ресурсів;

¹ Авторка: Анфіса Нашинець-Наумова.

- надання можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
- надання можливості звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Ухвалення концептуальних нормативно-правових актів у сфері інформатизації діяльності адміністративних органів спричинило широке застосування ІКТ у діяльності різних публічних органів. Наприклад, норми про електронний документообіг є у низці ухвалених нормативно-правових актів.

Загалом *електронне урядування* – це форма організації публічного адміністрування, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності адміністративних органів із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу інформаційної держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Електронне урядування можна розглядати як форму організації публічного адміністрування, що, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу адміністративних послуг для всіх категорій громадян і юридичних осіб.

Метою електронного врядування у сфері публічного управління є реалізація взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет, для підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з отриманням таких послуг (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються тощо).

До завдань електронного врядування у сфері публічного управління належить адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка містить в себе безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

Зазначимо, що електронне врядування у сфері публічного управління передбачає використання ІКТ та Інтернету для ефективного виконання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також електронне врядування породжує соціальний синтез державної політики та розвитку її програм.

6.2 Елементи електронного врядування

Дослідження становлення та розвитку електронного врядування є самостійним напрямком сучасної науки. Наукові дослідження з цієї тематики помітно активізувалися після початку застосування в нашій країні елементів електронного урядування.

До елементів електронного врядування в Україні можна віднести такі: *електронний уряд, електронна держава, електронний суд, електронний парламент, електронна медицина, електронна культура* тощо.

Електронний уряд. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд (е-уряд) – *єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою та громадянами й суб'єктами господарювання.*

Призначенням електронного уряду є підвищення ефективності інформаційного обміну та обробки інформації в державному секторі, включаючи сферу взаємодії із соціумом. Сьогодні електронний уряд сприяє більш якісному та оперативному збору інформації, потрібної для вироблення управлінських рішень і більш результативній обробці та передавню інформації, що становить управлінське рішення.

Обов'язковою умовою ефективного політичного управління є наявність механізмів «зворотного зв'язку», за допомогою яких контролюється адекватність управлінського впливу дійсним потребам соціуму та забезпечується коригування його спрямованості та інтенсивності. Організація Об'єднаних Націй визначає електронний уряд як засіб, що з використанням інформаційно-комунікаційних технологій надає фізичним та юридичним особам можливість взаємодіяти з владою, використовуючи різноманітні електронні засоби масової інформації.

Головними перевагами впровадження електронного уряду є підвищення швидкості, достовірності та економічності оброблення й обміну інформацією в державному секторі. Держава, що використовує електронний уряд, стає більш адаптованою до вимог розвитку інформаційного суспільства, підвищується гнучкість та оперативність реагування на запити внутрішнього й зовнішнього середовища, знижуються тимчасові та фінансові витрати управлінської діяльності. Використання суб'єктами керівного впливу технологій та засобів, що підвищують оперативність і надійність інформаційного обміну, призводить до підвищення ефективності управлінської діяльності.

Електронний парламент. Електронний парламент – це засіб організації діяльності та взаємодії суб'єктів права й інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості (виявлення потреб у правовому регулюванні певних суспільних відносин, планування законопроектної роботи, розроблення законопроектів, підписання та оприлюднення законів тощо), а також безпосередньої участі громадян у законотворчому процесі.

Електронний парламент використовує інформаційно-комунікаційні технології з метою активного залучення громадян країни до коментування, обговорення, складання, структурування, відправлення, виправлення, голосування та видання законів. На порталі Електронного парламенту користувачі зможуть не тільки розмістити свої пропозиції, а і проголосувати за інші ініціативи, а також ознайомитися з думками експертів щодо ухвалення нормативно-правових актів.

Електронна держава. Розглядаючи поняття: «електронна держава» слід підкреслити, що воно ширше за змістом від поняття «електронний уряд», оскільки об'єднує всі три галузі державної влади – законодавчу (електронний парламент), виконавчу (електронний уряд) і судову (електронний суд).

Електронна держава передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління для надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату й просування цінностей і механізмів демократії; а також структура керівних органів, яка здійснює реалізацію інформаційних проєктів і сприяє становленню інформаційного суспільства.

Концепція електронної держави передбачає реалізацію послідовного, простого та індивідуалізованого способу в наданні послуг та інформації для населення – за допомогою використання інформаційних і телекомунікаційних технологій, зокрема Інтернету.

Для вирішення завдань, які передбачені в концепції електронної держави, слід використовувати різні засоби електронної комунікації, зокрема соціальні медіа (моніторинг суспільних настроїв); інтернет-канали взаємодії з владою, офіційні сайти відомств у мережі Інтернет, електронні приймальні органів влади та політичних діячів (моніторинг якості та ефективності здійснення органами влади функцій, що безпосередньо зачіпають інтереси суспільства); автоматизовані інформаційні системи забезпечення управлінської діяльності (обробка інформації з використанням державних інформаційних систем).

Останній компонент використовується на всіх стадіях процесу ухвалення політичних рішень. На стадії визначення пріоритетних проблем та формування порядку денного використання автоматизованих інформаційних систем сприяє головним чином скороченню тимчасових та адміністративних витрат, пов'язаних зі збором та обробленням інформації, що потрібна для аналізу суспільних проблем.

Застосування ІКТ під час реалізації концепції електронної держави може мати позитивні та негативні наслідки для ефективності владного позиціонування. З одного боку, застосування нових електронних технологій для реалізації прав громадян на доступ до інформації про владу здатне підвищити престиж владних структур у суспільній свідомості, з іншого боку – застосування цих технологій робить суспільство більш поінформованим, а владу – більш уразливою для критики з боку суспільства. У той же час використання електронних технологій може значно сприяти зростанню управлінської ефективності (підвищенню якості життя громадян, соціально-економічному розвитку тощо).

Отже, застосування таких технологій дозволяє скоротити витрати соціальної взаємодії з метою отримання інформації, потрібної для ухвалення рішень у різних сферах життя. Можливість громадян обмінюватися інформацією, отриманою від держави, дозволяє більш оперативно інформувати владу про наявні проблеми на всіх рівнях публічного управління, що сприятиме реформуванню державного апарату.

6.3 Електронний суд

Сьогодні впровадження самої ідеї електронного суду в масову правосвідомість, а також низка конкретних кроків із практичного втілення цього інструменту в діяльності органів державної влади наочно демонструють той незаперечний факт, що однією з провідних тенденцій державно-правового розвитку на сьогодні є інформатизація здійснення державної влади.

Ця тенденція відображає, зокрема, усвідомлення потреби ліквідації низки нагальних проблем у судовій сфері, які особливо яскраво виявилися у світлі переходу до інформаційного суспільства, що зумовило низку нових сучасних технологій для їх вирішення.

Наприклад: у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. зазначається: «Інформаційні технології – ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами. Зусилля щодо впровадження можливостей електронного правосуддя необхідно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайтах) інформаційних систем судів. Також ці зусилля мають бути націлені на підвищення взаємодії з ІС інших органів у сфері юстиції. Важливим кроком у цьому напрямку буде реорганізація та консолідація структур управління інформаційних систем шляхом аутсорсингу більшості інформаційних послуг судів на основі договорів про сервісне обслуговування. Більш інтенсивне використання електронного правосуддя дасть користувачам можливість звертатися до суду, оплачувати послуги, брати участь у провадженнях та отримувати всю відповідну документацію електронними засобами. В свою чергу, судді отримують можливість ефективно розпоряджатися своїми ресурсами та підвищувати свою продуктивність, одночасно вирівнюючи баланс між роботою та особистим життям».

Формування електронного суду передбачає якісно новий рівень спілкування громадянина з органом державної влади, оскільки впровадження електронного суду не може бути здійснено лише за рахунок інформатизації діяльності судових органів. Побутова життєдіяльність першого із зазначених суб'єктів правового спілкування – звичайного громадянина (наприклад, позивача) – також має бути охоплена процесами інформатизації. У результаті впровадження електронного суду та інформатизація діяльності судів вплине на саму сутність взаємовідносин громадян і держави, оскільки зробить їх більш відкритими, підвищить рівень процесуальних гарантій справ.

6.4 Електронна медицина

Фундаментальною основою електронної медицини в нашій країні є використання ІКТ у системі охорони здоров'я та пов'язаних із нею сферах. Поняття

«електронна медицина» в Україні зводиться до дистанційного запису до лікаря із внесенням результатів обстеження в комп'ютер. Основними тенденціями розвитку законодавства у сфері електронної медицини є юридичне закріплення статусу електронних записів щодо здоров'я пацієнтів, забезпечення централізації цих записів і розширення прав пацієнтів щодо управління своїми записами. Законодавче оформлення правового статусу електронної медицини та перспективи її вдосконалення були схвалені Кабінетом Міністрів України (розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронної охорони здоров'я» від 28.12.2020 р. № 1671 р).

Сьогодні серед завдань, які постають перед електронною медициною, слід відзначити такі:

1. Вивільнення лікаря від рутинної паперової роботи через використання можливостей обчислювальної техніки з оброблення інформації для формалізованого вводу даних медичних оглядів, автоматизованого складання довідок, рекомендацій тощо.

2. Забезпечення лікаря повною та систематизованою інформацією про хворого, зокрема даними з історії хвороб конкретного пацієнта, що лікувався в різних закладах охорони здоров'я.

3. Забезпечення оперативності отримання та оброблення необхідної довідкової інформації, можливості практично без затримок часу отримання, зіставлення й аналізу даних.

4. Створення єдиного медичного інформаційного простору, що забезпечить централізоване обслуговування, збереження, корекцію й аналіз інформації з різних медичних закладів.

5. Забезпечення зростання ефективності часу на взаємодію з пацієнтом.

6. Розроблення головної чинної структури, що віддзеркалює логіку, принципи й механізми інформатизації охорони здоров'я, – Єдиної інформаційної системи охорони здоров'я.

Складовою електронної медицини є *електронна система охорони здоров'я* (eHealth). Ця багатокомпонентна інформаційно-комунікаційна система була впроваджена 2018 року. Наразі завершуються такі підпроекти електронної медицини, як інтеграція системи eHealth з екосистемою «Дія», е-ліки, е-громадське здоров'я, електронний кабінет пацієнта, електронний стаціонар, електронний план лікування, електронні медичні обстеження, модуль чутливих даних, електронні медичні висновки.

6.5 Електронна культура

Сьогодні поряд із реальними національними, політичними, територіальними, професійними та іншими спільнотами будуються віртуальні, у яких люди пов'язані між собою за допомогою інтернет-повідомлень. Унаслідок цього виникає своєрідна електронна субкультура, яка дозволяє взаємодіяти різним соціальним

спільнотам одночасно у віртуальному просторі. Поряд із національними спільнотами в сучасному глобальному світі співіснують територіальні, релігійні, соціокультурні, гетеро- та гомосексуально орієнтовані, різновікові та інші спільноти. Електронна культура відкриває нові, більш широкі горизонти для творчості та розповсюдження культурних цінностей. Але вона ж несе із собою і відповідні ризики, створюючи ситуації, коли людина, занурюючись у віртуальну реальність, відривається від реального життя, від своїх національних зав'язків, стає користувачем псевдокультурних інновацій.

Отже, кожен із названих елементів електронного урядування здатний змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. Кожен елемент створює умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

6.6 Співвідношення понять: «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Проблема співвідношення зазначених понять, як і раніше, залишається у правовій науці дискусійною.

Розв'язання цієї проблеми можливе відповідно до таких міркувань: виходячи з етимології термінів «електронна держава» та «електронний уряд» загалом можна говорити про їхню смислову рівність. Очевидно, не зовсім точний переклад терміна «e-government» призвів до того, що поняття спочатку охоплювало всю державно-правову сферу та всі органи державної влади, а виявилось по суті поширеним лише на одну її галузь – виконавчу владу. Проте наразі у вітчизняній правовій традиції термін «електронний уряд» у такому усіченому контексті вже прижився і скасовувати чи змінювати його, на наш погляд, недоцільно.

У зв'язку з цим ми не підтримуємо позицію авторів, які пропонують замінити термін «електронний уряд» на термін «електронна держава». Вихід із цієї ситуації може бути знайдено, якщо «електронний уряд» розглядати в широкому та вузькому значенні.

У широкому сенсі «електронний уряд» у його первісному значенні є синонімом «електронної держави» й охоплює всі гілки державної влади, зокрема судову. Отже, поняття «електронний суд» входить до складу «електронної держави» та «електронного уряду» (у широкому сенсі) як його складовий елемент.

У вузькому значенні поняття «електронний уряд» не перетинається зі значенням поняття «електронний суд». Обидва поняття на рівних засадах входять до складу поняття «електронна держава», оскільки належать до різних, але рівноправних гілок державної влади – виконавчої та судової. У правовій літературі аналізуються також інші суміжні поняття, такі як «електронна демократія» та її співвідношення з електронною державою.

Розділ 7

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ¹

7.1 Поняття електронного урядування

Загальні положення. Електронне урядування (е-урядування, e-Governing) є важливим інструментом розвитку інформаційного суспільства в Україні, що орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічного суспільства, основним предметом виробництва якого є інформація та наукові технології, тобто результати інтелектуальної праці громадян.

Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується як у світі, так і в Україні (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи з питань е-урядування від 15.12.2004 р., Директива Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства» від 13.12.1999 р., Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства, ухвалена лідерами країн G8 22.07.2000 р.).

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

Метою такої форми організації публічного адміністрування є *досягнення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, надання якісних та доступних послуг, залучення громадян та бізнесу до участі в публічному адмініструванні за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.*

Відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» **електронне урядування** визначається як форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян². У свою чергу впровадження цифрових технологій в усі сфери суспільного життя позначається

¹ Авторка: **Ольга Соловійова**.

² Про Національну програму інформатизації : Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>

терміном «цифровізація»¹. Також для окреслення цього процесу можуть застосовуватися близькі за значенням терміни, такі як «цифрова трансформація» або «диджиталізація».

Метою реформування державного управління на найближчі роки визначено побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду². Для досягнення поставленої мети потрібно виконати певні завдання, зокрема подальшу цифровізацію адміністративних та інших публічних послуг, що сприятиме їх наближенню до користувачів, запровадити дієву електронну інфраструктуру, яка буде фундаментом для збільшення кількості адміністративних послуг, що надаються з використанням інформаційних технологій. Таким чином, цифровізацію процесів у публічному адмініструванні визначено основним завданням на найближчі роки. Значущість розвитку та подальшого впровадження цифрових технологій зумовлюється й окремим бюджетним фінансуванням за програмою «Електронне урядування»³.

Правове забезпечення. За роки незалежності в Україні вдалося сформувати розгалужену правову базу у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій в публічному адмініструванні. До нормативно-правових актів, що визначають загальні засади е-урядування, належать Закони України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020, «Про публічні електронні реєстри» від 18.11.2021, «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021, «Про Концепцію національної програми інформатизації» від 05.04.1994, «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 05.04.1994, «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003, «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017, «Про інформацію» від 02.10.1992, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010. Спеціальними актами передбачається впровадження цифрових технологій в конкретні сфери – управління державними фінансами, соціальною сферою, охороною здоров'я, будівництвом, митною справою тощо.

На виконання положень зазначених законів і запровадження механізмів е-урядування спрямовано окремі акти Уряду України. Серед них слід виділити такі постанови, як: «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», від 24.02.2003, «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 10.05.2018, «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних

¹ Про Національну програму інформатизації : Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>

² Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>

³ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2012-p#n9>

послуг від 04.12.2019, «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 19.06.2019 № 546 та розпорядження: «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08.11.2017 № 797-р. «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17.01.2018 № 67-р., «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017.

Особливого значення набувають нормативно-правові акти, що регламентують порядок надання публічних, зокрема адміністративних послуг, в електронній формі. Розвиток електронної інфраструктури є фундаментом для розширення переліку адміністративних послуг, які надаються в електронній формі, що не можливо без установаження спеціальних правил.

Порядок надання електронних публічних послуг регламентується Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»¹, який закріпив низку важливих положень:

- 1) подання документів для надання адміністративної послуги, що міститься в інформаційно-комунікаційних системах, не вимагається;
- 2) окремі адміністративні послуги надаються за принципом за замовчуванням;
- 3) установаження особи здійснюється через її електронну ідентифікацію з використанням електронного підпису;
- 4) перевірка цивільної правоздатності та дієздатності особи здійснюється через отримання відомостей про таку особу з відповідних державних реєстрів;
- 5) можливість надання комплексної електронної публічної послуги;
- 6) автоматичний режим надання електронної публічної послуги;
- 7) результати послуг розміщуються в інформаційно-комунікаційних системах.

Інформаційно-комунікаційні технології наповнюють не лише чинне законодавство, але й покладаються в основу оновлення правової регламентації відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема адміністративної процедури. Від 15 грудня 2023 року набуває чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП)², який забезпечує не лише впровадження сервісно орієнтованої держави в Україні без корупційних проявів та непомірної бюрократії, але й поступову цифовізацію публічного адміністрування.

Серед окремих можливостей використання інформаційно-комунікаційних технологій передбачено:

- 1) розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі, тобто ухвалення адміністративного акта за допомогою програмних засобів, без втручання людини (ст. 63 ЗАП);

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України 15.07.2021 р. № 1689-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 47. Ст. 383.

² Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text>

- 2) подання заяви в електронній формі (ст. 39 ЗАП), зокрема з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – Портал Дія). Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням (ст. 41 ЗАП);
- 3) реалізацію права особи на участь в адміністративному провадженні з використанням цифрових технологій, зокрема забезпечення учасникам адміністративного провадження безоплатного віддаленого доступу в режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, зокрема з використанням засобів Порталу Дія (ч. 4 ст. 51 ЗАП);
- 4) використання в адміністративному провадженні електронних доказів, зокрема даних національних електронних інформаційних ресурсів;
- 5) ухвалення адміністративного акта в електронній формі (ст. 70) та доведення такого акта до адресата;
- 6) подання скарги в електронній формі (ст. 81 ЗАП).

Як бачимо, положення ЗАП повною мірою відповідають ідеї цифровізації публічно-правової сфери та забезпечують можливість використання цифрових технологій на будь-якій стадії адміністративного провадження. Однозначно адміністративна процедура, що діє в цифровому просторі, створює нові можливості для забезпечення відкритості в діяльності органів публічної влади, високоякісного обслуговування приватних осіб, взаємодії адміністративних органів, громадян і бізнесу.

Організаційне забезпечення. Для забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, електронного урядування та електронної демократії на центральному рівні діє Міністерство цифрової трансформації України¹ (далі – Мінцифри). Також Мінцифри формує і реалізує державну політику у сферах розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

Відповідно до покладених завдань Мінцифра розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції; здійснює моніторинг у сфері інформатизації; проводить цифрову експертизу; формує та веде Реєстр адміністративних послуг; здійснює моніторинг якості надання електронних та адміністративних послуг, широкосмугового доступу до Інтернету, відкритих даних тощо.

Організаційне забезпечення Е-урядування також охоплює впровадження та роботу окремих підсистем, таких як:

- 1) система електронної взаємодії органів виконавчої влади², яка призначена для автоматизації процесу використання (створення, надсилання, оброблення,

¹ Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-p>

² Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-p#Text>

- одержання, тощо) електронних документів та копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису;
- 2) система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів¹, так звана система інтеперабельності, яка забезпечує безпечну інформаційну міжвідомчу взаємодію органам державної влади, органам місцевого самоврядування та суб'єктам господарювання через обмін електронними повідомленнями між їх інформаційними системами;
 - 3) єдиний державний вебпортал відкритих даних², призначений для забезпечення надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних із можливістю її наступного використання;
 - 4) національний реєстр електронних інформаційних ресурсів³ (НРЕІР), який створено для обліку всіх електронних інформаційних ресурсів держави (електронних реєстрів, кадастрів, класифікаторів, інформаційних систем тощо);
 - 5) інтегрована система електронної ідентифікації⁴, що забезпечує доступну й безпечну електронну ідентифікацію та автентифікацію користувачів на офіційних вебсайтах, в інформаційних системах органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
 - 6) Портал Дія⁵, за допомогою якого забезпечується права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги;
 - 7) Національна вебплатформа центрів надання адміністративних послуг⁶, призначена для отримання фізичними та юридичними особами інформації, необхідної для звернення до центрів надання адміністративних послуг, та забезпечення постійного підвищення якості надання адміністративних та інших публічних послуг;
 - 8) онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства⁷, що забезпечують

¹ Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-п#Text>

² Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п#Text>

³ Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2004-п#Text>

⁴ Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2019-п#Text>

⁵ Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text>

⁶ Про Національну вебплатформу центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2021-п#Text>

⁷ Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : Постанова Кабінету Міністрів від 12.10.2011 р. № 1049. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-п#n316>

- проведення конкурсів проєктів інститутів громадянського суспільства в онлайн-форматі;
- 9) державна платформа стану розвитку широкосмугового доступу до Інтернету¹ (broadband.gov.ua), що створена для забезпечення можливості підключення закладів державної та комунальної форми власності до широкосмугового доступу до Інтернету, прозорих закупівель у телекомунікаційній сфері та діагностики доступу і збору інформації про якість телекомунікаційних послуг;
 - 10) державний вебпортал спеціального правового режиму для IT-індустрії Дія Сіті² (city.diia.gov.ua), який запроваджено з метою стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні через створення сприятливих умов для ведення інноваційного бізнесу, розбудови цифрової інфраструктури, залучення інвестицій, а також талановитих спеціалістів;
 - 11) вебпортал «Дія. Цифрова громада»³, що створений з метою надання місцевим держадміністраціям, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам інформації, необхідної для планування та здійснення заходів, спрямованих на цифровий розвиток, цифрову трансформацію і цифровізацію на місцевому та регіональному рівні;
 - 12) Єдиний державний вебпортал для збору пожертв на підтримку України «United24»⁴.

За допомогою організації роботи окреслених систем вдалося охопити різноманітні напрямки управлінської діяльності, налагодити систему взаємодії між різними органами публічної влади, забезпечити відкритість і гласність управлінських процесів, модернізувати сферу публічного адміністрування.

Е-урядування в умовах кризових явищ

Цифровізація процесів публічного адміністрування допомагає подолати і кризові явища, з якими стикаються сучасні країни світу. Пандемія COVID-19, а згодом і введений на території України воєнний стан не тільки призвели до оновлення, але й зміцнили роль цифровізації як у традиційному розумінні, так і в нових інноваційних зусиллях з управління кризовими ситуаціями.

На початку 2020 року у відповідь на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я уряду майже всіх країн увели в дію нові інструменти електронного урядування, такі як спеціалізовані інформаційні портали про COVID-19,

¹ Про затвердження плану заходів з розвитку широкосмугового доступу до Інтернету на 2021–2022 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2021 р. № 1069-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2021-p#Text>

² Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні : Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text>

³ Деякі питання функціонування вебпорталу «Дія. Цифрова громада» : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2023 № 556. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-funktsionuvannia-veb-portalu-diia-tsy-a556>

⁴ Питання Єдиного державного вебпорталу для збору пожертв на підтримку України «United24» : Постанова Кабінету Міністрів від 03.05.2022 р. № 516. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/516-2022-p#Text>.

хакатони, електронні послуги для поставки медичних товарів, віртуальні медичні записи, додатки для самодіагностики й електронні дозволи на комендантську годину. Багато країн швидко розгорнули додатки для відстеження пересування, а також додатки для роботи і навчання он-лайн.

Від початку російської збройної агресії Україні вдалося за допомогою саме цифрових технологій забезпечити безперерйну роботу всього державного апарату, зокрема щодо надання адміністративних послуг та інформованості про заходи безпеки, зміну режиму роботи органів публічної влади. Є-документ став таким, що офіційно посвідчує особу в період дії воєнного стану. Портал Дія в умовах воєнного стану значно розширив свої можливості. Тобто цифрові технології не лише стають поштовхом для подальшого розвитку, але й механізмом подолання та виходу з кризових ситуацій.

7.2 Елементи електронного урядування

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

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

Упровадження системи е-уряду у сферу публічного адміністрування забезпечується:

- автоматизованою інформаційною взаємодією електронних інформаційних систем і баз даних державних органів;
- автоматизованою міжвідомчою електронною взаємодією державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами;
- електронним обслуговуванням фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;
- захистом інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних мережах.

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

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

Під **е-правосуддям** розуміють електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Цифровізація правосуддя забезпечується Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою (далі – ЄСІТС), за допомогою якої відбувається автоматизація процесів діяльності судів, органів та установ у системі правосуддя, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизація процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС.

На сьогодні ЄСІТС працює у складі таких підсистем, як «Електронний кабінет» (<https://cabinet.court.gov.ua>), за допомогою якого відбувається реєстрація користувачів та їх подальша автентифікація в мережі ЄСІТС; «Електронний суд» – дозволяє користувачам створювати та надсилати документи до суду в електронній формі, а також отримувати інформацію про стан справи і результати її розгляду; «Відеоконференцзв'язок», що забезпечує участь у судовому засіданні поза межами приміщення суду за допомогою технічних засобів.

Реєстрація в системі ЄСІТС є обов'язковою для адвокатів, нотаріусів, державних і приватних виконавців, судових експертів, органів державної влади та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб. При цьому приватні юридичні особи мають зареєструватися в ЄСІТС до 20 лютого 2024 року. Інші особи реєструють свої офіційні електронні адреси в добровільному порядку.

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

учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (Закон України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015).

Е-освіта – форма отримання освіти, що здійснюється з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є *дистанційне навчання*. 2020 року стартував проєкт Дія.Освіта – національна едьютейнмент-освітня платформа актуальних знань і навичок, що зосереджена на цифровій грамотності та цифрових навичках.

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

Складовою частиною е-здоров'я є електронна система охорони здоров'я – інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління інформацією про охорону здоров'я, зокрема медичною інформацією, через створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією, даними і документами в електронному вигляді, до складу якої входять центральна база даних та електронні медичні інформаційні системи, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс (API).

Е-культура – форма культури, що передбачає стимулювання та мотивування до поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Основним складником е-культури є е-бібліотека, яка сприяє створенню в електронній формі культурних цінностей, їх збереженню та забезпеченню широкого доступу.

Зазначимо, що на сьогодні кожен із названих вище елементів е-урядування отримав так чи інакше своє правове закріплення та організаційне забезпечення.

7.3 Співвідношення понять: «електронне урядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Використання інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах державного та суспільного життя є основною ознакою інформаційного суспільства. *Новий тип держави, заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем, прийнято називати електронною державою*. Е-державою

підтримує діяльність законодавчої влади (е-парламент), виконавчої влади (е-уряд) та судових органів (е-суд) за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Поняття е-урядування та е-демократії є перехресними, але не тотожними. Для їх розмежування доречним буде виокремити дві складові застосування інформаційно-комунікаційних технологій у розбудові інформаційного суспільства – «демократичну» (е-демократія) та «адміністративну» (е-урядування). У першій домінують комунікації «знизу – вгору», тобто громадяни певним чином впливають на функціонування держави, отримують інформацію від публічних службовців, контролюють їх діяльність і на основі цього беруть участь в ухваленні політичних рішень.

Виділяють такі складові е-демократії, як *електронний парламент, електронне законодавство, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні опитування* тощо. Вони застосовуються з метою посилення саме демократичних процесів, що відбуваються в державі, для залучення більшого кола громадськості в ухвалення державних рішень, посилення прозорості та підзвітності в діяльності органів публічної влади.

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

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

Запитання і завдання

1. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
2. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-урядування.
3. Як співвідносяться між собою е-урядування та е-демократія?

Література для поглибленого вивчення

1. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. К. : НАДУ, 2013. 44 с. http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografy/c25fded6-553e-4264-8a5e-3a14cea16bfc.pdf
2. Горбулін В.П., Грицяк Н.В., Семенченко А.І., Карпенко О.В. та ін. Електронне урядування : підручник / авт. кол. : ; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. К. : НАДУ, 2014. 352 с.

Словник термінів

◆ **Е-урядування** – форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

◆ **Е-уряд** є головною складовою е-урядування, що становить собою автоматизовану інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

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

◆ **Е-правосуддя** – це електронне судочинство, а також усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з відправленням правосуддя, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

◆ **Е-комерція** – відносини, спрямовані на отримання прибутку, що виникають під час учинення правочинів щодо набуття, зміни або припинення цивільних прав та обов'язків, здійснені дистанційно з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем, унаслідок чого в учасників таких відносин виникають права та обов'язки майнового характеру.

◆ **Е-освіта** – форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно інформаційно-комунікаційних технологій. Одним зі складників е-освіти є дистанційне навчання.

◆ **Е-здоров'я** – система управління медициною на будь-яких рівнях (державному чи регіональному), у ланках (первинна, вторинна тощо), яка ґрунтується на інформаційно-комунікаційних технологіях і за допомогою якої забезпечується створення, збереження, обмін інформацією в електронній формі для реалізації всього комплексу надання медичної допомоги населенню.

♦ **Е-культура** – форма культури, яка передбачає стимулювання та мотивування до поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

♦ **Е-держава** – новий тип держави, заснований на технології інформаційно-комунікаційних систем (е-парламент, е-уряд та е-суд).

♦ **Е-демократія** – форма суспільних відносин, за якої громадяни й організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування через широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

♦ **Е-медицина** – діяльність із використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров'я та забезпечення оперативного доступу медичних працівників і пацієнтів до них.

♦ **Е-послуга** – адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем.

♦ **Е-торгівля** – господарська діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю через учинення електронних правочинів із використанням інформаційно-телекомунікаційних систем.

Розділ 8

УЧИНЕННЯ ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДІЙ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ

8.1 Учинення інших юридично значущих адміністративних дій

Правовою формою публічного адміністрування є вчинення інших юридично значущих адміністративних дій адміністративними органами. До них належать такі дії, що безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Такими діями є реєстрація, документування, складання присяги, примусове виконання адміністративних стягнень, застосування примусових заходів без попереднього видання таких актів.

Реєстрація – офіційне констатування у відповідних записах органів публічної адміністрації, що безпосередньо стосуються виконання завдань адміністративного права. За фактом реєстрації норми адміністративного права пов'язують настання певних юридичних наслідків – наприклад, право на експлуатацію транспортних засобів на дорогах загального користування.

Документування – офіційне посвідчення належним чином оформлених документів щодо певних фактів, подій, явищ із метою їх доказування, що мають юридичне значення.

Отже, учинення інших юридично значущих адміністративних дій характеризується такими особливостями: не містить владних приписів, не вирішує питання за змістом. Аналогічні особливості притаманні і для таких юридично значущих адміністративних дій, як «складання присяги» та «примусове виконання адміністративних актів».

8.2 Здійснення матеріально-технічних операцій

Під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль.

У спеціальній літературі залежно від призначення та засобів виконання виокремлюють такі матеріально-технічні операції:

- діловодські (операції, пов'язані з виготовленням документів органами управління, яким притаманний технічний характер, – листування, передрук, розмноження тощо);
- безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передання засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. ін.);
- реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів і подій у сфері управління);
- статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);
- інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);
- щодо систематизації матеріалів, зокрема правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);
- інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках державного управління).

Розділ 9

ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

9.1 Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування

Україна є країною з ринковою економікою, де відсутнє централізоване планування економіки. Однак Україна є соціальною державою, в якій Уряд здійснює довгострокове й середньострокове планування соціально-економічного розвитку країни, а інші суб'єкти публічної адміністрації – середньострокове та поточне планування своєї адміністративної діяльності.

За даними пошукової системи Верховної Ради України, з моменту проголошення незалежності України суб'єктами публічної адміністрації було розроблено, ухвалено й офіційно оприлюднено понад дві тисячі різноманітних планів, які за своєю юридичною природою є своєрідними інструментами публічного адміністрування.

План у юридичній літературі (від лат. *planum* – «рівне місце, площина»), як правило, трактується як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо².

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

Слід відмежовувати план (як акт планування) від *затвердження плану* (як інструменту публічного адміністрування). *Акт планування* (наприклад, план зонування території) є *текстово графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а відтак може застосовуватись на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування*.

Тобто інструментом є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів.

Та незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності владних суб'єктів.

¹ Авторка: **Тетяна Карабін**.

² Приклад: постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 затверджено План з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Основними ознаками планів, що відрізняють їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш яскраво виражається цілевстановлення як елемент публічного адміністрування, що передбачає визначення напрямків спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних) є однією з перешкод ефективного планування.

Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямовано на майбутній розвиток. Тому *спрямованість на майбутнє вирішення питання через установлення загальних цілей та меж, надання рис визначеності майбутньої адміністративної діяльності є ключовою ознакою планування.*

Наступною характерною рисою та такою, що відрізняє акти планування від інших інструментів діяльності публічної адміністрації, є те, що вони забезпечують прозорість діяльності владних суб'єктів. Плани містять майбутні заходи та окреслюють результат цих заходів, деколи навіть містять виконавців і строки.

Акт планування не є незмінним – він час від часу оновлюється, до нього вносяться зміни та уточнення у зв'язку зі зміною потреб і суспільних вимог.

Юридичне значення плану як інструмента публічного адміністрування полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Як інструмент публічного адміністрування план характеризується такими ознаками:

- 1) це різновид адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- 2) реалізується через затвердження суб'єктом публічної адміністрації офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому публічний результат;
- 3) затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;
- 4) матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах адміністративно-правових відносин, виходячи з узагальнення сучасного стану та його спрямованості на майбутній розвиток;
- 5) у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;
- 6) він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- 7) у планах суб'єкти публічної адміністрації беруть на себе адміністративні зобов'язання здійснити щось користе для приватних осіб та публічного інтересу держави.

Отже, **план як інструмент адміністративного права** – це похідна (від адміністративного акту) форма адміністративної діяльності публічної

адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

9.2 Сфера застосування та види планів

Плани в діяльності публічної адміністрації – це спеціальний інструмент її адміністративної діяльності, вони застосовуються майже у всіх сферах публічного адміністрування. Їхнє значення постійно зростає надалі під європейським впливом. Сьогодні важко уявити співробітництво України з європейськими країнами без узгоджених програм і планів. У Європейському Союзі відзначаються чотири рівні планування – *політико-стратегічний, стратегічний, операційний, тактичний*.

Отже, сферою застосування планів є весь спектр публічного адміністрування, коли компетентний суб'єкт публічної адміністрації затверджує для себе та підпорядкованих суб'єктів завдання, які їм потрібно виконати для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

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

1. За рівнями планування:
 - стратегічне планування¹;
 - довгострокове планування;
 - середньострокове планування²;
 - поточне планування.

Приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів з дня їх затвердження³. Цей акт-план є обов'язковим при здійсненні державних закупівель, оскільки органи Державної казначейської служби перевіряють наявність річного плану закупівель ще до здійснення оплати за відповідним договором.

¹ *Приклад:* Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999 р. було затверджено «Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», положення якої покладаються в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС, що затверджена Указом Президента України від 11.05.1998 № 615.

² *Приклад:* розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р було затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки».

³ Про публічні закупівлі : Закон від 25.12.2015 р. № 922.

2. За рівнем юридичної обов'язковості акти планування поділяються на:
- обов'язкові до ухвалення;
 - факультативні.

Затвердження окремих видів планів є обов'язковим у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, про що існують вказівки у статусних законах або в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають компетенцію відповідних суб'єктів. Такі плани відповідний суб'єкт зобов'язаний ухвалювати. Це стосується і планів проведення документальних планових перевірок платників податків органами Державної фіскальної служби України. Факультативними планами можна вважати більшість із тих, які затверджуються суб'єктом публічної адміністрації та мають внутрішньоорганізаційний зміст, – наприклад, план заходів щодо реалізації муніципального проекту тощо.

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

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

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

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

Розділ 10

ФАКТИЧНА ДІЯ

ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹

10.1 Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії

Однією з форм публічного управління є здійснення суб'єктами публічної адміністрації *фактичних дій*, які можна визначити як *різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо вольовий характер із метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин*.

Юридичне значення фактичних дій полягає в тому, що ці дії не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин, однак стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими ознаками:

- є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка відображається у правовій поведінці;
- виникає для забезпечення потреб приватних осіб;
- здійснюється через надання адміністративних послуг та при проведенні перевірок.

Приклади: у результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку про відсутність судимості, яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є документом, що дає право претендувати на вступ на державну службу.

У результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку ОК-5 з інформацією щодо набутого страхового стажу та заробітної плати, яка буде врахована їй при призначенні пенсії. Така довідка не створює жодних правових наслідків, однак з її допомогою малозабезпечені особи можуть отримати безоплатну вторинну правову допомогу.

10.2 Сфера застосування фактичних дій

Фактичні дії як інструмент публічного адміністрування виникають у тих сферах, де приватні особи не в змозі забезпечити свої потреби, чи там, де

¹ Автор: Ірина Орловська.

встановлена державна монополія. Саме тому сфера застосування фактичних дій відзначається фактичним і формальним (юридичним) змістом.

Фактичний зміст сфери застосування 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 застосування фактичних дій здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають врегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їх застосування.

Формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій полягає в тому, що зазначені дії зобов'язані виконувати суб'єкти публічної адміністрації відповідно до законодавчо прописаної компетенції.

Фактичний та формальний (юридичний) змісти застосування фактичних дій мають співпадати, адже посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування можуть забезпечувати права, свободи і законні інтереси лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

10.3 Основні види фактичних дій

Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування є часто застосовуваними та мають надзвичайно важливе значення саме у практичному аспекті здійснення правового впливу на суспільство. Серед основних *видів фактичних дій* виділяємо такі: *інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів.*

Інформування населення – діяльність суб'єктів публічної адміністрації з поширення інформації через усі доступні канали інформування, тобто способи донесення інформації до населення (ЗМІ, телефонні лінії, офіційні вебсайти, сторінки в соціальних мережах, консультативна робота тощо). Фактично це робота з налагодження комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та населенням чи певною громадою з метою висвітлення інформації нормативного та правореалізаційного характеру й забезпечення зобов'язання звітувати перед громадянами.

Приклад: відповідно до положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630¹, МОН відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, організовує розроблення й затверджує стандарти освіти, оприлюднює їх на своєму офіційному вебсайті.

¹ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>

Проведення перевірки є однією з найбільш застосовуваних форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюється відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав, предмета і процедурних дій, за допомогою планових і в певних випадках – позапланових перевірок, щоб не допустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій. На сьогодні понад 600 чинних нормативних актів прямо присвячені проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя.

Перевірки проводяться із метою контролю, зокрема:

- з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;
- переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;
- здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

Приклади: постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)» визначається процедура проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедурні питання здійснення планових і в певних випадках – позапланових перевірок, щоб не допустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій¹.

Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823 визначає процедуру проведення Державною службою з питань праці виїзних перевірок: порядок проведення, строк, компетенція уповноваженої посадової особи тощо².

Здійснення моніторингу – це комплекс взаємопов'язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що здійснюється уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об'єкти моніторингу для своєчасного реагування (прийняття управлінського рішення).

Серед ключових об'єктів моніторингу, зокрема, є такі: якість освіти; якість повітря; якість продуктів харчування; ефективність програм соціальної

¹ Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF#Text>

² Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>

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

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

Моніторинг дотримання прав і свобод людини і громадянина в межах наданих законодавством повноважень здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керуючись Методичними рекомендаціями щодо проведення моніторингових візитів та перевірок із дотримання прав людини і громадянина на інформацію та звернення¹.

Надання довідок – послуга, яка надається суб'єктами публічної адміністрації для підтвердження відомостей персонально-облікових даних та фактів.

В умовах цифровізації суспільних відносин використання довідок зменшується, однак станом на сьогодні видання різноманітних довідок усе ще залишається кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання) допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Приклад: Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначено довідку про звернення за захистом в Україні як документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України². Цей акт визначає порядок видання такої довідки, компетентних посадових осіб, порядок продовження дії довідки тощо.

Виплата грошових коштів – це діяльність уповноважених осіб суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на грошову виплату у випадках та порядку, визначених законодавством.

¹ Методичні рекомендації щодо проведення моніторингових візитів та перевірок з дотримання прав людини і громадянина на інформацію та звернення. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/metodichni-rekomendaciyi-shchodo-provedennya-monitoringovih-vizitiv-ta-perevirok-z-dotrimannya-prav-lyudini-i-gromadyanina-na-informaciyu-ta-zvernennya>

² Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>

Україна як соціальна держава може надавати допомогу соціально вразливим верствам населення для забезпечення реалізації ними прав і свобод з урахуванням умов їхньої складної життєвої ситуації. До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішньо переміщені особи, малозабезпечені, особи, які постраждали від зловживань суб'єктів публічної адміністрації, учасники бойових дій тощо. Такі особи на основі законів, які деталізуються в нормативних актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати грошових коштів за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

Приклад: відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій, зокрема, встановлюється виплата допомоги з тимчасової непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати незалежно від стажу роботи¹.

Адміністрування реєстрів – це постійна сукупність дій уповноважених осіб суб'єктів публічних адміністрацій для технічного та технологічного забезпечення функціонування реєстрів, збереження та захисту даних, що в них містяться.

Приклади: Закон України «Про публічні електронні реєстри» встановлює правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів із метою захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб під час створення, зберігання, оброблення та використання інформації в публічних електронних реєстрах².

Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову від 7 лютого 2022 року № 265 «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад», якою, зокрема, затверджено Порядок створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад. Цим порядком визначаються засади створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад, а також процедура надання та передання інформації з / до такого реєстру³.

¹ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

² Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

³ Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-%D0%BF#Text>

Розділ 11

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ¹

11.1 Поняття та риси адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялося не виправдано небагато уваги, хоча застосування суб'єктами публічної адміністрації його заходів є об'єктивною реальністю, що пов'язано з потребою здійснення охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина, тобто реалізацією основного завдання сучасної держави, а відтак і її органів. Застосування цих заходів зумовлено потребою забезпечення публічних інтересів, якими, безумовно, є підтримання належного публічного порядку й безпеки, посягання на які є досить поширеними і завдають суттєвої шкоди зазначеним інтересам².

Тому, визнаючи людиноцентризм визначальною засадою здійснення державної влади, підкреслюючи її публічний сервісний характер, водночас не можна захоплюватися лише цим аспектом реалізації владних функцій. Не менш важливою є також потреба протидії різним проявам неправомірної поведінки, здійснювати яку без використання примусових заходів не можна.

З іншого боку, при застосуванні заходів адміністративного примусу має бути забезпечено права осіб, до яких застосовуються ці заходи, адже вони здатні досить суттєво обмежити права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб, покласти на них додаткові обов'язки. Саме цим зумовлена потреба в чіткому законодавчому визначенні підстав і порядку застосування суб'єктами владних повноважень зазначених заходів, а також у розробленні та вивченні в юридичних навчальних закладах відповідних теоретичних положень щодо адміністративного примусу.

¹ Автори: **Анатолій Комзюк, Олена Салманова**.

² Прикладом актуальності заходів адміністративного примусу є Указ Президента України від 02.03.2021 р. № 43 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України», яким було уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до певних фізичних осіб та юридичних осіб. А саме: блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном: обмеження торговельних операцій; обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; запобігання виведенню капіталів за межі України; зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань; анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду діяльності; повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції; припинення видання дозволів, ліцензій на ввезення в Україну з іноземної держави чи вивезення з України валютних цінностей та обмеження видання готівки за платіжними картками, емітованими резидентами іноземної держави; заборона передавання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності.

Найпершим вихідним положенням у розумінні адміністративного примусу є те, що це різновид державного примусу. Державний примус застосовується переважно до осіб, які вчинили правопорушення. З точки зору філософії, він виявлений у тому, що цим примусом знімається інший примус (тобто правопорушення); тому він не тільки зумовлений правом, а й є необхідним, а саме – як другий примус, який є зняттям першого примусу, примус або насильство, взяте абстрактно, неправомірне¹. Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно – наприклад, унаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте потреба її усунення є не менш актуальною.

Державний примус і його складову – примус адміністративний – слід розглядати як один із невід'ємних атрибутів здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються й охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки.

Державний примус – єдиний, який може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, що перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти (напр., громадські об'єднання). Такі заходи є саме примусовими, тобто реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних осіб.

Державний примус постає у двох формах – як *судовий* та *позасудовий* (адміністративний) примус. Крім того державний примус урегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим). Кожен із них має специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносно самостійність у системі державного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими рисами:

- застосовується, як правило, суб'єктами публічної адміністрації невідкладно, без звертання до суду;
- застосовується лише спеціально уповноваженими на те суб'єктами публічної адміністрації;
- може застосовуватися не тільки у зв'язку з учиненням правопорушень, але і за їх відсутності;
- за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;
- застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб;
- застосовується до суб'єктів, що не підпорядковані органам і посадовим особам, які застосовують заходи впливу;

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 411.

- регулюється нормами адміністративного права – як законодавчими, так і підзаконними;
- його заходи мають різноманітний характер – моральні, майнові, особистісні та ін., припускається застосування безпосереднього впливу – фізичної сили і вогнепальної зброї;
- його заходи реалізуються саме примусово, тобто незалежно від волі та бажання відповідних осіб;
- застосовується з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, покарання винних у їх вчиненні.

Отже, **адміністративний примус** – це застосування суб'єктами публічної адміністрації, а у випадках, прямо визначених у законі, – також іншими особами – до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, притягнення винних до відповідальності.

11.2 Правові засади застосування заходів адміністративного примусу

Правові засади застосування заходів адміністративного примусу встановлено багатьма законодавчими актами – законами «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», КУпАП України, Митним кодексом України та ін.

У чинному законодавстві термін «адміністративний примус» не використовується, водночас зустрічаються терміни «заходи впливу», «поліцейські заходи», «превентивні поліцейські заходи», «поліцейські заходи примусу» тощо. Такі назви дають уявлення лише про суб'єктів застосування цих заходів, не розкриваючи їх сутності та змісту. У теорії адміністративного права напрацьовано класифікацію заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування.

Заходи адміністративного примусу застосовується з потрійною метою, відповідно до чого поділяються на три види:

- 1) адміністративно-запобіжні;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) адміністративні стягнення.

11.3 Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації

Назва цих заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають – вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх виявлення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й у результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, невинуватих у порушенні норм права. Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи, тощо.

Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є:

- а) недопущення, відвернення правопорушень;
- б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в різних надзвичайних ситуаціях;
- в) запобігання настанню шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Тобто **адміністративно-запобіжні заходи** становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти й не допускати правопорушення, забезпечувати публічний порядок і безпеку за різних надзвичайних обставин.

Ці заходи застосовуються багатьма органами та їх посадовими особами – Національною поліцією, органами і закладами охорони здоров'я, митними органами, іншими контрольно-наглядовими органами (напр., державними інспекціями) тощо.

Перелік адміністративно-запобіжних заходів ні в законодавстві, ні в спеціальній літературі не визначено. У зв'язку з цим у нормативно-правових актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необгрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Зокрема в Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін «превентивні поліцейські заходи», хоча до них включено не тільки профілактичні заходи, але й заходи, що застосовуються як реакція на вже вчинене правопорушення, тобто заходи припинення.

Адміністративно-запобіжними можна назвати такі заходи:

- ◆ перевірка документів. Наприклад, поліцейський має право вимагати в особи документи, що посвідчують особу, та/ або документи, що підтверджують відповідне право особи у визначених ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» випадках, зокрема якщо особа схожа на іншу, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклу особу; якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення та ін. Із подібною метою перевіряти документи мають право також посадові особи інших державних органів, які здійснюють контроль і нагляд за додержанням відповідних загальнообов'язкових правил;

- ◆ огляд (обстеження, поверхнева перевірка), що з урахуванням цільового призначення і способу правоохоронного впливу найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання;
- ◆ проникнення до житла чи іншого володіння особи, входження до приміщень підприємств, установ та організацій, що можливе тільки в чітко визначених випадках;
- ◆ припинення злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі або іншому володінні. Ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає працівникам СБУ право: при безпосередньому припиненні злочинів, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити до житлових, службових, виробничих та інших приміщень, на території й земельні ділянки; у разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом входити за письмовим розпорядженням керівника органу або оперативного підрозділу СБУ за службовими посвідченнями на територію, до приміщень, складів і сховищ підприємств, організацій і установ незалежно від форми власності. Відвідувати ці місця для виконання контрольних і профілактичних функцій можуть посадові особи й інших органів контролю;
- ◆ вимогу залишити місце і обмеження доступу на визначену територію (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), яку можуть застосовувати поліцейські та військовослужбовці Національної гвардії. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це потрібно для забезпечення безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення;
- ◆ із метою забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей поліцейський може також обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону під час аварій, інших надзвичайних ситуацій (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»);
- ◆ адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, що становить систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Рішення про його застосування ухвалюється одноосібно суддею районного (міського) суду за поданням начальника установи виконання покарань або органу Національної поліції на строк від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості.

Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а в разі потреби в них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. До обмежень, яких піднаглядний мусить дотримуватися, віднесено заборону виходу з будинку, квартири в установлений час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону перебування у визначених місцях;

- ◆ обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом здоров'я. Відповідно до ст. 53 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою охорони здоров'я населення органи і заклади охорони здоров'я зобов'язані здійснювати спеціальні заходи профілактики та лікування соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань, зокрема щодо коронавірусу СОУШ-19;
- ◆ заходи щодо запобігання домашньому насильству. Ст. 27 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» передбачає право Національної поліції України брати на профілактичний облік кривдника (особу, яка вчинила домашнє насильство в будь-якій формі) та проводити з ним профілактичну роботу, а ст. 28 – направляти кривдника за рішенням суду на проходження відповідної програми (від трьох місяців до одного року). Відповідальними за виконання таких програм є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

На завершення варто підкреслити, що розглянуте коло адміністративних запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законами України може бути передбачена можливість застосування й інших заходів адміністративно-запобіжних заходів.

11.4 Заходи адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення є найчисленнішими та найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів і характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи й реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення не містять елемента покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно й оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припинити правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Часто заходи припинення використовуються й для протидії об'єктивно протиправним діям душевнохворих і малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення не потребують установлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Отже, *заходи адміністративного припинення* – це засновані на законі засоби примусового переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямовані на недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою:

- а) припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);
- б) запобігання вчиненню нових правопорушень;
- в) створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;
- г) усунення шкідливих наслідків правопорушення;
- д) відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно провести відповідно до призначення цих заходів. За цим критерієм заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи – заходи загального і спеціального призначення.

11.4.1 Заходи адміністративного припинення загального призначення, які застосовуються в повсякденній практиці багатьма суб'єктами владних повноважень, насамперед Національною поліцією, виходячи з мети їх застосування, поділяються своєю чергою на самостійні (або оперативні) й допоміжні (забезпечувальні).

Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість із них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Наприклад, заборона певних робіт за своїм характером дуже схожа на таке адміністративне стягнення, як позбавлення спеціального права.

Вимога припинити протиправну поведінку. Таку вимогу мають право (і зобов'язані) висувати працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори в разі виявлення такої поведінки. Наприклад, ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає її працівникам право вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень СБУ. Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, зокрема злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису (розпорядження). Вона юридично обов'язкова, непогора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

Привід осіб, які ухиляються від явки на виклик у певні державні органи. Відповідно до ч. 2 ст. 268 КУпАП України в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду у випадках, коли її присутність при розгляді справи є обов'язковою, цю особу може бути Національною поліцією піддано приводу. Привід полягає у примусовій доставці особи до відповідного органу. Тобто це вилучення її з місця перебування й супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного чи фізичного спонукання.

Заборонний припис. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» терміновий заборонний припис стосовно кривдника – це спеціальний захід протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства та спрямований на негайне припинення домашнього насильства, усунення небезпеки для життя і здоров'я постраждалих осіб та недопущення продовження чи повторного вчинення такого насильства.

Зупинка транспортних засобів. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби в разі, якщо водій порушив Правила дорожнього руху, а також в інших випадках, установлених законом. Також поліцейський зобов'язаний зупиняти транспортні засоби в разі, якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил. Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки. Невиконання водієм вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого частиною першою ст. 122-2 КпАП України.

Заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів (зокрема експлуатації різних машин і механізмів – самохідних сільськогосподарських машин, річкових або маломірних суден тощо). Цей захід належить до компетенції низки правоохоронних та контрольно-наглядових органів. Зокрема поліції надано право опечатувати й закрити об'єкти, де зберігаються чи використовуються зброя, інші предмети, на які поширюється дозвільна система органів

внутрішніх справ, у разі виявлення порушення правил поведінки з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»).

Приклади: посадові особи Державної прикордонної служби України мають право зупиняти або припиняти рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи в територіальному морі, прилеглий зоні, виключній (морській) економічній зоні та внутрішніх водах України в разі відсутності відповідного дозволу (погодження) або порушення встановлених правил їх проведення (ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

Органи державного фінансового контролю відповідно до п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» мають право вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій, у разі відмови – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом – опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти відповідно до законодавства господарську чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на його стан, передбачених дозволами (ст. 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Подібні повноваження має також багато інших державних органів – державної санітарно-епідеміологічної служби, ветеринарної медицини, природоохорони тощо.

11.4.2 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в тому, що:

- 1) вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;
- 2) вони застосовуються тільки в межах провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення й лише до особи, яка вчинила правопорушення;
- 3) є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;
- 4) це несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;

- 5) встановлено спеціальний порядок їх застосування: перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), документальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

До цих заходів відповідно до КУпАП України належать:

- доставлення порушника (ст. 259);
- адміністративне затримання (ст. ст. 261–263);
- особистий огляд і огляд речей (ст. 264);
- вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, зокрема посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265–265-2, 265-4);
- відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266).

11.4.3 Заходи адміністративного припинення спеціального призначення

є комплексом виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер таких заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли потрібно припинити протиправні дії, небезпечні для життя і здоров'я людей. Крім того, заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників.

Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї має передувати попередження про намір їх застосувати. Зокрема поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї і надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження є не виправданим або неможливим.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах потреби й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника має бути мінімальною.

Застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості заборонено, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами не можна.

Поліцейські та працівники інших правоохоронних органів можуть застосовувати фізичну силу, зокрема спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на них законом.

Застосування спеціальних засобів (пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічного чи фізичного) через здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують (гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), засоби примусової зупинки транспорту, засоби акустичного та мікрохвильового впливу, пристрої, гранати та боеприпаси світлозвукової дії, засоби, споряджені гумовими або аналогічними снарядами несмертельної дії, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії та ін. – ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»). Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів встановлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1024 «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» та постановою КМУ від 18 січня 2003 р. № 83 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків».

11.4.4 Застосування вогнепальної зброї здійснюють поліцейські та працівники інших правоохоронних органів як крайній захід у чітко визначених законом випадках. Так, Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 46) установив сім таких підстав:

- 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю;
- 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;
- 3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;
- 4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;
- 5) для затримання особи, яку застали під час учинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;
- 6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;
- 7) для зупинки транспортного засобу через його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

На цих же підставах можуть застосовувати вогнепальну зброю і працівники інших правоохоронних органів. Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх перелік не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні його не визначено.

11.5 Адміністративні стягнення

Відповідно до ст. 23 КпАП України адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Тобто завдяки застосуванню адміністративних стягнень суб'єкти публічної адміністрації досягають потрібної мети:

- 1) покарання особи (це «міра відповідальності»), яка вчинила адміністративне правопорушення;
- 2) виховання її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття;
- 3) запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником (приватна превенція), так й іншими особами (загальна превенція).

Види цих стягнень, підстави та порядок їх застосування головним чином визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) штрафні бали;
- 4) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 5) конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних у результаті вчинення такого правопорушення;
- 6) позбавлення спеціального права, наданого громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 7) громадські роботи;
- 8) виправні роботи;
- 9) суспільно корисні роботи;
- 10) адміністративний арешт;
- 11) арешт з утриманням на гауптвахті.

Наведений перелік не є вичерпним – законами України може бути встановлено й інші види адміністративних стягнень (напр., ст. 24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок).

Розділ 12

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ¹

12.1 Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст

У сучасному світі публічне адміністрування стає все більш складним і багатогранним. Воно включає в себе широкий спектр управлінських функцій, які спрямовані на забезпечення публічних інтересів. Для ефективного виконання цих функцій публічна влада використовує різні інструменти, зокрема адміністративно-правові режими.

Адміністративно-правові режими – це особлива форма та порядок правового регулювання суспільних відносин, що встановлюються для забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільних відносин через установлення певних правил поведінки суб'єктів і надання органам публічної влади додаткових повноважень. Вони закріплюються в адміністративному праві та забезпечують здійснення спеціальних адміністративних процедур публічною владою.

Приклад: дії публічного апарату при загрозах пожежній безпеці, організації евакуації громадян, установлення (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

Отже, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним інструментом публічного адміністрування.

Термін «режим» походить від французького régime – «порядок, упорядкувати» та латинського regimen – «держава, уряд»². Загалом тлумачні словники визначають, що термін «режим» має декілька основних значень: державний устрій, спосіб правління, точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо, певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь, система правил, заходів, методів для досягнення будь-якої мети.

Поняття «правовий режим» доцільно визначати загалом як порядок регулювання та комплекс правових заходів, що характеризують симбіоз дозволів та заборон і позитивних зобов'язань, що в сукупності створює своєрідну спрямованість правового регулювання.

Доцільно також відзначити, що поняття «адміністративно-правовий режим» як явище правової реальності має *змістову* та *формальну* складові. Перша виявляється через причину та мету введення режиму та доповнюється організаційними елементами. Друга включає в себе відомості про те, хто та на який термін

¹ Автори: **Сергій Кузнiченко, Iгор Биков.**

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. С. 216.

і на якій території встановлює режим, включає інформацію та процесуальні норми, що встановлюють процедуру введення, реалізації та скасування режиму і включає унормовану систему прав та обов'язків під час режиму.

У теорії наукового пізнання термін «правовий режим» розглядається за такими аспектами:

- 1) за загальною функційною ознакою, що зумовлюється поділом права на «приватне» та «публічне», режим правового регулювання може визначатись як загальнодозвільний або загальнозаборонений;
- 2) з позиції універсальності застосування;

Приклад: правоохоронна діяльність за галузевою ознакою передбачає спорідність правових приписів для процесуальної діяльності державних структур системи МВС України: «режим таємності», «митний режим», «режим охорони державного кордону» тощо;

- 3) за можливістю утворення похідних вторинних режимів на основі галузевих правових режимів.

Приклад: створення режиму соціальних процесів; утворення спеціального режиму роботи для окремих видів діяльності; визначення правового адміністративного статусу певних територій (введення надзвичайного режиму).

У найзагальнішому розумінні термін «правовий режим» прийнято розуміти як особливий порядок правового регулювання, який створює певну спрямованість діяльності суб'єктів права. Він характеризується особливим поєднанням дозволів, заборон і позитивних зобов'язань, які забезпечують досягнення визначеної мети.

У свою чергу поняття «адміністративно-правовий режим» доцільно сприймати як особливий вид правового режиму, який застосовується у сфері публічних відносин. Він характеризується такими особливостями:

- особливим порядком виникнення та формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин;
- наявністю специфічних санкцій;
- використанням механізму адміністративно-правового регулювання для досягнення визначеної мети.

Адміністративно-правові режими встановлюються нормами адміністративного права з метою забезпечення різноманітних завдань і функцій, які здійснюються органами публічної влади. Вони можуть бути загальними або особливими.

Іншими словами, адміністративно-правовий режим доцільно розуміти як особливу систему правил поведінки суб'єктів публічних відносин, яка спрямована на забезпечення публічних інтересів у певній сфері суспільного життя. Ці правила встановлюються нормами адміністративного права та забезпечуються застосуванням імперативного методу правового регулювання, тобто обов'язкові для виконання приписів.

Зміст будь-якого адміністративно-правового режиму як системи правил поведінки суб'єктів публічних відносин, яка спрямована на забезпечення

публічних інтересів у певній сфері суспільного життя, розкривається у таких елементах:

- мета встановлення адміністративно-правового режиму, а саме: забезпечення загальної безпеки у державі. Для кожного із адміністративно-правових режимів ця мета реалізується по-своєму.
Приклад: режим таємності спрямований на охорону відомостей, що становлять державну таємницю, режим воєнного стану – на створення умов для здійснення органами публічного управління наданих їм повноважень у разі збройної агресії або загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, а для митного режиму – на регулювання порядку переміщення через державний кордон товарів, транспортних засобів та інших предметів;
- метод правового регулювання адміністративно-правового режиму. Адміністративно-правові режими регулюються імперативним методом, тобто методом владних приписів. Цей метод ґрунтується на засадах панування й підкорення, імперативному (зобов'язальному) типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин. Тобто органи публічної влади наділені широкими повноваженнями щодо регулювання поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин, а суб'єкти цих відносин зобов'язані виконувати встановлені правила. Однак, разом із тим, сучасні тенденції активно трансформують функції виконавчої влади, перетворюючи їх на адміністративно-сервісні, за таких умов адміністративні владні функції виконують додаткову роль;
- правові засоби реалізації адміністративно-правових режимів: норми права, які встановлюють правила поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин; адміністративні акти, які конкретизують норми права та визначають конкретні правила поведінки; заходи державного примусу, які застосовуються до порушників адміністративно-правових режимів.
Приклад: комендантська година, трудова повинність, квартирна повинність, заборона масових заходів в умовах воєнного стану;
- специфічна спрямованість адміністративно-правових режимів. мають специфічну спрямованість, яка визначається метою їх встановлення.
Приклад: режим таємниці спрямований на захист державних інтересів, режим воєнного стану – на забезпечення безпеки держави, а режим митного режиму – на регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- спеціальні державні органи як елемент адміністративно-правового режиму. Адміністративно-правові режими реалізуються за допомогою різноманітних правових засобів, зокрема спеціальними державними органами. Ці органи наділені відповідними повноваженнями здійснювати контроль за додержанням режимних правил у дорученій сфері.
Приклад: митні органи стежать за переміщенням товарів та інших предметів відповідно до заявлених митних режимів. Державна

прикордонна служба України забезпечує недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні;

- відповідальність за порушення норм адміністративно-правових режимів. За порушення адміністративно-правових режимів передбачена відповідальність у кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку.

Приклад: стаття 25 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»¹ передбачає відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану, стаття 29 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»² передбачає відповідальність за порушення правового режиму надзвичайного стану;

- установлені адміністративно-правові засоби регламентації правового статусу учасників адміністративно-правових відносин.

Приклад: стаття 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»³ передбачає, що пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України, Президент України видає відповідний указ і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, установленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Стаття 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»⁴ передбачає, що чітко визначена частина території України оголошується зоною надзвичайного стану Президентом України. Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента розглядається Верховною Радою в невідкладному порядку. Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою, негайно оголошується;

- просторово-часові обмеження дії адміністративно-правового режиму. Визначення просторово-часових меж дії адміністративно-правового

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁴ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

режиму є важливим для того, щоб забезпечити ефективність його реалізації. Це дозволяє органам публічної влади забезпечити контроль за дотриманням режимних правил у певній території та в певний період часу. Це означає визначення території, на якій буде введено режим, і терміну, упродовж якого він діятиме. Просторові межі адміністративно-правового режиму можуть визначатися як у загальному вигляді, так і з більшою конкретикою.

Приклад: режим воєнного стану може бути введений на всій території України, а режим карантину – лише в окремих населених пунктах. Режим надзвичайного стану може бути введений на строк до 30 днів, а режим воєнного стану – на строк до 60 днів.

Важливо підкреслити, що поняття «об'єкт адміністративно-правового режиму» і «предмет адміністративно-правового регулювання» відрізняються між собою. Останнє стосується суспільних відносин, які підлягають регулюванню в межах конкретної галузі права, при цьому можливе застосування відповідних галузевих норм, навіть якщо ці відносини не мають чіткого правового врегулювання через певні обставини. З іншого боку, об'єкт адміністративно-правового режиму включає лише ті відносини, які дійсно підпадають під вплив адміністративно-правових норм. Тобто режим застосовується тільки до тих відносин, які фактично регулюються адміністративним правом, і не завжди відображає рівень упорядкованості суспільних відносинах.

У загальній теорії адміністративного права загальновідомою є така класифікація адміністративно-правових режимів:

- за можливостями для реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб: *пільгові* (надають певним суб'єктам додаткові права, свободи, пільги під час здійснення такими суб'єктами певних прав чи свобод (наприклад, пільги учасникам бойових дій) та *обмежувальні* (установлюють певний порядок використання суб'єктами прав або встановлюють заборону на реалізацію ними їх прав і свобод (наприклад, ліцензування окремих видів діяльності);
- за змінами в конституційному статусі фізичних та юридичних осіб: *звичайні* (не змінюють конституційного статусу) та *надзвичайні* режими (істотно обмежують права і свободи, встановлюють особливий порядок реалізації конституційних прав і свобод);
- за часом дії: *постійні* (наприклад – паспортний режим) і *тривалі* (або ситуаційні) – наприклад, надзвичайний стан;
- за територією дії: ті що діють *на всій території України* чи в її *окремих регіонах* (наприклад – режим прикордонної зони).

Отже, **адміністративно-правовий режим** – це правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу та захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи управління.

12.2 Спеціальні адміністративно-правові режими

Адміністративно-правові режими можна розподілити на дві основні категорії: *загальні*, які охоплюють всі сфери суспільних відносин, що є предметом регулювання адміністративного права, та *спеціальні*, які встановлюються для конкретних сфер суспільних відносин, де існує потреба в особливому правовому регулюванні, характеризуються соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінують наявність в учасників правовідносин виключної сукупності прав і обов'язків.

Спеціальний адміністративно-правовий режим є таким, коли одержує своє законодавче закріплення (зазвичай у законі або іншому нормативно-правовому акті визначаються умови його введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування чи запроваджує спеціальні заходи). У силу того, що такі режими, як правило, пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, постаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому разі, коли інші організаційно-управлінські способи й форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер цієї групи суспільних відносин.

Спеціальний режим установлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольно-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони й захисту.

Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, мають відрізнятися соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті) визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування, запроваджує спеціальні заходи.

Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то в ідеалі вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими класифікуються за:

- юридичною силою акта, що закріплює режими (установлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами);
- територією дії режиму (що діє на території всієї держави, її окремої частини); часом дії (постійні та тимчасові);

- об'єктом-носієм (територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності);
- масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові й обмежувальні);
- глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні)¹.

В адміністративному праві низки держав традиційно закріплено розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному (як особливе сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання) і державноуправлінському (як особливий порядок діяльності державних органів, що має забезпечити дотримання встановлених правил).

Елементами спеціального адміністративно-правового режиму є також організаційна і матеріально-технічна підсистеми, де перша забезпечує діяльність органів виконавчої влади й виражається у створенні особливих правозастосовних структур і механізмів їхньої координації, у збиранні й обробленні інформаційних даних про функціонування об'єкта, розробленні комплексних програм взаємодії всіх суб'єктів, що забезпечують підтримку режиму.

Дія спеціального адміністративно-правового режиму пов'язана також із вирішенням економічних, матеріально-технічних питань – підготовкою сил і засобів, створенням спеціальних фондів і джерел фінансування, наданням допомоги потерпілим, проведенням аварійно-відновлювальних робіт.

12.3 Надзвичайні адміністративно-правові режими

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

Надзвичайні правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах.

Слід зауважити, що *екстремальні адміністративно-правові режими* – це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що передбачають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджені як тимчасовий соціально об'єктивний і правовий захід для забезпечення

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія В. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 134–137.

безпеки особи, суспільства і держави, який визначається конкретними обставинами.

Використовувані правові засоби містять *додаткові адміністративно-правові заборони*, обмеження та зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру, для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безперешкодне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті, режими «вижимають» з галузевого режиму все, що стосується обмежувально-заборонного впливу: зменшується кількість прийомів узгодження й горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'язання.

Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій.

Нині дійсно існує потреба в розподілі надзвичайних та екстремальних режимів. Уважаємо, що «екстремальні режими» – ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими. Якщо *екстремальні режими* – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, які вводяться з метою локалізації та ліквідації впливу негативного чинника на суспільство, то *надзвичайні режими* – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилення Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права.

Надзвичайних режимів в Україні три – *воєнний стан, надзвичайний стан і режим зони надзвичайної екологічної ситуації*¹.

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися *принципу адекватного реагування*, що має запобігти надмірному втручання державних органів у конституційний статус особи. Носієм екстремального режиму є територія, на якій виникли небезпечні чинники. Об'єктом екстремального режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер загрози безпеки, на стан громадського порядку й життєдіяльності.

Вибір конкретного виду режиму залежить від параметрів ситуації. Можна виокремити такі критерії: *тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного чинника; комплексність впливу негативних чинників різного роду; негативні наслідки, що настали, і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання*.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму.

¹ Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. Сімферополь : Крим. навч.-пед. держ. видав., 2009. С. 56–57.

Існують дві підстави для введення таких режимів: *фактична* (явище, що включене у відповідний перелік) та *юридична* (відповідний акт державної влади).

У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення і вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідує та локалізує негативні чинники.

До складу екстремальних режимів, крім надзвичайних, входять *екстраординарні режими*, передбачені законодавством України для реагування на надзвичайні ситуації різного походження. Це й режим проведення антитерористичної операції, режим проведення операції об'єднаних сил, режим надзвичайної ситуації, режим карантину тощо. На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися за політичними обставинами, екстраординарні режими вводяться завжди та майже не мають політичного забарвлення.

За жорсткістю й інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується режим «надзвичайної ситуації» на території впливу негативного чинника, тобто режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає правообмеження, які були до цього закріплені режимом «надзвичайної ситуації», і запроваджує додаткові. Те ж саме відбувається в разі введення режиму надзвичайної ситуації після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайної ситуації.

12.4 Правовий режим воєнного стану

Воєнний стан – це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях в разі збройної агресії або загрози нападу, що становлять небезпеку для державної незалежності України та її територіальної цілісності.

Цей режим передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень, потрібних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки. Також воєнний стан може включати тимчасові обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб, проте із зазначенням строку дії цих обмежень.

Прикладом надзвичайного адміністративно-правового режиму є уведений Указом Президента України 24 лютого 2022 р. № 64 та затверджений Верховною Радою воєнний стан в Україні з 5 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. Його було введено у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з цим військовому командуванню (Генеральному штабу Збройних сил України, командуванню об'єднаних сил ЗСУ, командуванням видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ, управлінням оперативних командувань, командирам військових з'єднань, частин ЗСУ, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування наказувалося запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Визначено, що у зв'язку з уведенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Кабінету Міністрів України було поставлено завдання невідкладно: 1) увести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні; 2) забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України; Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; Міністерству закордонних справ України забезпечити інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням

від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межу цих відхилень і причини ухвалення такого рішення¹.

12.5 Правовий режим надзвичайного стану

Надзвичайний стан – це особливий правовий режим, що може тимчасово діяти в Україні або в окремих її регіонах у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, які перевищують загальнонаціональний рівень і можуть призвести до людських та матеріальних втрат, загрози життю та здоров'ю громадян або насильної спроби захоплення державної влади або зміни конституційного устрою України.

Цей режим передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідних повноважень для захисту від загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, державних органів та органів місцевого самоврядування, а також захисту конституційного порядку.

Він також припускає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

12.6 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації

Надзвичайна екологічна ситуація – це ситуація, коли на конкретній території відбулися негативні зміни в природному середовищі, які вимагають негайних дій з боку держави.

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації становить собою особливий правовий статус, який може бути тимчасово введений в певних місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних обставин. Його метою є запобігання можливим людським і матеріальним збиткам, уникнення загрози для життя та здоров'я громадян і вирішення негативних наслідків подібних екологічних ситуацій.

Уведення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає надання додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, які забезпечуються державою та/або органами місцевого самоврядування, з метою відновлення нормального стану навколишнього середовища та компенсації завданих збитків. Також у цьому режимі може бути встановлено постачання продукції для державних потреб і реалізації програм, спрямованих на вирішення екологічних проблем.

¹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. Верховна Рада України. 2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

12.7 Постійні адміністративно-правові режими

У державах світу існують особливості та відмінності у здійсненні державного управління, які визначаються за важливістю та значущістю певних сфер чи об'єктів для суспільства й держави порівняно з іншими. Ці особливості відбиваються в установленні адміністративно-правових режимів, які стали практикою для забезпечення та захисту різних аспектів суспільного й державного життя. До таких режимів можна віднести, наприклад, режим державної таємниці, митний режим, прикордонний режим і багато інших.

12.7.1 Режим державної таємниці

У кожній країні існує інформація, яку, якщо її розголошувати або робити загальнодоступною, може завдати шкоди важливим національним інтересам. Ця ситуація створює деяку складність у пошуку балансу між правами та свободами громадян у сфері інформації та забезпечення інформаційної безпеки. У результаті розв'язання цієї проблеми виникла концепція державної таємниці.

Коли ж державні органи перешкоджають доступу громадськості до публічної інформації, це може призвести до порушення прав громадян на інформацію. Щодо державної таємниці обов'язок державних органів полягає в забезпеченні захисту цієї інформації через легальні заходи.

Термін «таємниця» визначається як інформація, яка не може бути розкрита й доступ до якої має бути обмежений із метою захисту інтересів різних суб'єктів. Залежно від суб'єкта, інтереси якого підлягають таким обмеженням, виділяють особисту, комерційну, службову, державну таємницю.

Відповідно до Закону України «Про державну таємницю» *державна таємниця* (далі також – *секретна інформація*) – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, установленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою¹.

Режим збереження конфіденційності є сталою та загальнодержавною умовою. Його обов'язки обов'язкові для виконання на всій території України та поза її межами всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від їхньої організаційно-правової форми та форми власності. Цей режим також зобов'язує посадових осіб і громадян України, які прийняли на себе зобов'язання або є зобов'язаними за своїм статусом, виконувати вимоги законодавства про державну таємницю.

¹ Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>

12.7.2 Митний режим

Митний режим – це система взаємопов'язаних правових норм, які відповідно до визначеної мети переміщення товарів через митний кордон України встановлюють процедури митного оформлення для цих товарів, визначають їх правовий статус, умови оподаткування і регламентують їх використання після завершення митного оформлення.

Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та виконання державної податкової і митної політики, є головним органом серед центральних органів виконавчої влади в питаннях, що стосуються адміністрування податків і зборів, митних платежів, а також реалізації єдиної державної податкової і митної політики¹. Він також відповідає за формування та виконання державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та боротьбу з правопорушеннями у використанні податкового й митного законодавства, а також у сфері сплати єдиного внеску.

Державна митна політика визначається як система принципів і стратегічних напрямків діяльності держави в низці сфер – як зокрема захист митних інтересів і забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, підтримка розвитку економіки України, інтеграція України до світової економіки.

Митна політика є важливою складовою державної економічної політики. Згідно з Митним кодексом України² встановлюються різні види митного режиму для товарів і транспортних засобів, що перетинають митний кордон України. До цих *видів митного режиму* включаються зокрема: імпорт (випуск для вільного обігу), реімпорт, експорт (остаточне вивезення), реекспорт, транзит, тимчасове ввезення, тимчасове вивезення, митний склад, вільна митна зона, безмитна торгівля, переробка на митній території, переробка за межами митної території, знищення або руйнування, відмова на користь держави.

Декларант має право на власний розсуд обрати митний режим, у який він має намір помістити товари, із дотриманням умов такого режиму та в порядку, що визначені чинним законодавством. Ці види митного режиму визначають, як товари і транспортні засоби обробляються та розміщуються на митному кордоні України та як вони обмінюються між державами.

Умови перебування товарів і комерційних транспортних засобів у відповідному митному режимі, обмеження щодо їх використання та застосування різних заходів тарифного й нетарифного регулювання в зовнішньоекономічній діяльності визначаються Митним кодексом та іншими законодавчими актами України, які стосуються державної митної справи та зовнішньоекономічної діяльності.

¹ Биков І.О. Українська митниця та стандарти ЄС (адміністративно-правове дослідження) : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 224 с.

² Митний кодекс України. Кодекс України : Закон. Кодекс від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

12.7.3 Прикордонний режим

Режим державного кордону України визначає порядок перетинання її кордону, плавання та перебування суден, включаючи іноземні невійськові судна і військові кораблі, в територіальному морі та внутрішніх водах України. Також він установлює правила перебування іноземних суден у внутрішніх водах і портах України, а також умови їх перебування в них. Режим державного кордону також регулює різні види робіт, промислової та іншої діяльності на самому кордоні.

Правовою основою для режиму державного кордону України є закони України, зокрема «Про державний кордон України»¹ і «Про Державну прикордонну службу України»², а також інші законодавчі акти, які регулюють відносини на кордоні.

Державний кордон України виконує дві основні функції: гарантує безпеку країни (кордон є передовою лінією оборони та забезпечує безпеку України від зовнішніх загроз), сприяє встановленню добросусідських відносин (як інструмент зовнішньої політики, кордон допомагає розвивати добрі відносини з сусідніми країнами і сприяє міжнародному співробітництву).

Для забезпечення належного порядку на державному кордоні України Кабінетом Міністрів України може бути встановлена прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони. *Прикордонна смуга* зазвичай розташовується вздовж кордону або берегів прикордонних річок і водойм. До неї не включаються населені пункти й місця масового відпочинку населення. Контрольовані прикордонні райони регламентуються на рівні районів, міст, селищ і сільрад, а також охоплюють територіальне море України, внутрішні води і частину прикордонних річок, озер і водойм України, включаючи острови в цих водах.

Збереження та охорона державного кордону є важливою умовою захисту політичних, економічних інтересів і загальної безпеки України. Охорона кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні сили України.

У межах законодавчо визначених повноважень Державна прикордонна служба України координує діяльність різних державних органів, які здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

¹ Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>

² Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

Розділ 13

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД¹

13.1 Адміністративний (публічний) контроль

Комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування є **контр-роль** – вид діяльності, що полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції.

Основне **призначення контролю** полягає у виявленні невідповідності його об'єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування.

Відповідно до Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-У «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» *під державним контролем розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції, робіт і послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.*

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від прийнятих вимог, а також визначення засобів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб.

Сутність публічного контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні.

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі:

- мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів;
- органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України;
- у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів

¹ Авторка: Ольга Правоторова.

публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Найбільш наочно сутність публічного контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в певній досить вузькій, але важливій сфері діяльності.

Найбільш вагомими серед них є інспекції – пожежна, охорони праці, податкова, контролю за цінами, захисту рослин. Серед служб – санітарна, митна, контрольно-ревізійна та ін. – органи публічного адміністрування або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи органами публічного контролю іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють незалежний контроль.

Отже, **контроль як інструмент публічного адміністрування** – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права.

13.2 Адміністративний нагляд

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом публічного адміністрування. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

Приклад: адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження й контролю за поведінкою таких осіб, що здійснюються органами Національної поліції.

Отже, **адміністративний нагляд** – це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження виключно у сферах значної суспільної небезпеки за дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами.

Запитання і завдання

1. Які ознаки інструменту публічного адміністрування?
2. Які існують інструменти публічного адміністрування?
3. За якими правилами суб'єкти публічної адміністрації підбирають інструменти публічного адміністрування?
4. Яке юридичне значення має нормативно-правовий акт суб'єкта публічного адміністрування?
5. Здійсніть класифікацію нормативно-правових актів.
6. Які вимоги висуваються до нормативних актів?
7. Які існують підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним?
8. За якими критеріями може бути здійснено класифікаційний розподіл адміністративних актів?
9. Чим відкликання індивідуального акта відрізняється від його скасування?
10. Схарактеризуйте стадії процедури ухвалення (видання) індивідуального акта.
11. Назвіть підстави визнання адміністративно-правового акта недійсним. Які наслідки такого рішення?
12. Які підстави розмежування адміністративних і приватноправових договорів?
13. Які вимоги висуваються до адміністративних договорів? Які наслідки їх недотримання?
14. Які підстави визнання адміністративного договору нікчемним?
15. Що розуміється під актом планування, і чим він відрізняється від адміністративних актів, нормативних актів та адміністративних договорів?
16. За якими критеріями можна класифікувати плани в діяльності суб'єктів публічного адміністрування?
17. Назвіть зміст методів публічного адміністрування.
18. У чому полягає особливість контролю як інструменту публічного адміністрування?
19. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
20. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-урядування.
21. У чому полягає зміст електронного урядування як форми організації державного управління?
22. Визначте та схарактеризуйте основні складові елементи е-урядування.
23. Як співвідносяться між собою е-урядування та е-демократія?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. Коломоець. Київ : Істина, 2012. 528 с.

2. Афанасьєв К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2002. 191 с.
3. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
4. Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 192 с.
5. Горбулін В., Грицяк Н., Семенченко А. та ін. Електронне урядування : підручник / за заг. ред. проф. Ю. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 352 с.
6. Дубов Д. Основи електронного урядування : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
7. Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 29 с.
8. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.
10. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
11. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 10–14.
12. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.
13. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
14. Грицяк Н.В., Соловійов С.Г. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : навч.-метод. рек. Київ : НАДУ.
15. Електронне урядування : підручник / за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. Київ : НАДО, 2014. 352 с.
16. Горбулін В.П., Грицяк Н.В., Семенченко А.І., Карпенко О.В. та ін. Електронне урядування : підручник / за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка ; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. К. : НАДУ, 2014. 352 с.
17. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
18. *Administrative Law of Ukraine for Foreigners : Popular science publication / Valentyn Halunko (ed.)*. Odesa : Publishing House "Helvetica", 2021. 88 p.
19. Галуцько В., Діхтієвський П., Стеценко С., Ситников О. та ін. Адміністративний процес в Україні : колективна монографія / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 846 с.

ГЛАВА 7

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА



Розділ 1

ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ

1.1 Сутність та види адміністративних процедур¹

Термін «процедура» походить від лат. *procedo*, що означає «проходжу, просуваюсь». Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується на:

- ◆ положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);
- ◆ положеннях Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ «Про адміністративну процедуру», які врегульовують відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ через ухвалення та виконання адміністративних актів;
- ◆ концепції адміністративної реформи України;
- ◆ теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

На доктринальному рівні виокремлюються три *складники адміністративного процесу*: 1) адміністративно-судовий – розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський – виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний – розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування

¹ Автор: Семен Стеценко.

заходів адміністративного примусу¹. При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується передусім через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- базується на нормах чинного законодавства;
- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичної та юридичної особи;
- завершується ухваленням адміністративного акта.

Говорячи про нормативно-правове регулювання адміністративних процедур в умовах сьогодення, важливо наголосити, що за декілька днів до оголошення в Україні воєнного стану у зв'язку з повномасштабним вторгненням, а саме 17.02.2022 року, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру». Без сумніву, цей Закон є більш ніж важливим із позицій урегулювання відносин у системі «суб'єкт публічного адміністрування – приватна особа».

Водночас варто зазначити, що дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур також вважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Також важливо акцентувати увагу на тій обставині, що *дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час:*

- розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;
- конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, учинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання);
- державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби;

¹ Стеценко С. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. С. 258–259.

- реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- оскарження процедур публічних закупівель;
- нагородження державними нагородами та відзнаками;
- здійснення помилування¹.

Отже, під **адміністративною процедурою** потрібно розуміти *встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.*

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур.

Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

- заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів (*приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги*);
- втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав (*приклад: інспекційні процедури*).

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

- прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт (*приклад: реєстрація за місцем проживання*)²;
- складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо (*приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я*).

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, – одноособові (*наприклад, призначення пенсії за віком*) і конкурсні процедури (*приклад: порядок проведення конкурсного відбору та призначення Голови Національного агентства з питань запобігання корупції*).

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

² Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7.02.2022 р. № 265.

4. Залежно від сутності адміністративної процедури бувають *реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні* тощо.

Маємо зазначити, що 2022 року, від часу запровадження в Україні воєнного стану, у чинному законодавстві з'явилися певні особливості реалізації низки адміністративних процедур. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» передбачає, що на період дії воєнного стану в Україні та протягом одного року від дня припинення чи скасування воєнного стану будівництво індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 500 кв. метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки за рішенням замовника відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні, а в разі відсутності затвердженої містобудівної документації на місцевому рівні відповідно до цільового призначення земельної ділянки та обмежень у використанні земель, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини», може здійснюватися замовником без отримання будівельного паспорта забудови земельної ділянки¹.

1.2 Принципи адміністративної процедури

У межах вивчення адміністративних процедур важливого значення набувають питання щодо їх принципів. Сам термін «принцип» походить від лат. *principium* – «основа, начало». Під *принципами адміністративних процедур* слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Важливо зазначити, що чинний Закон України «Про адміністративну процедуру» у статті 4 містить перелік вказаних принципів, до яких належать:

- 1) верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;

¹ Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722.

- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Законодавець зазначає, що принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на адміністративну діяльність адміністративних органів, що не вимагає ухвалення адміністративних актів.

Водночас, з точки зору теоретико-методологічної доцільності, варто послуговуватись нормативно визначеним підходом до принципів адміністративної процедури, також використовувати надбання сучасної науки адміністративного права та процесу.

Відтак зазначимо, що доцільно принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – *загальні* та *спеціальні*. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До *загальних принципів адміністративних процедур* потрібно віднести такі:

- верховенства права – основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України. Також сутність верховенства права полягає в тому, що адміністративний орган при здійсненні адміністративної процедури керується підходом, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;
- пріоритетності прав і свобод людини – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, у кожному випадку виходити передусім із найбільш прийняттого для заявника рішення;
- законності – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства. Важливо, що здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: дискреційне повноваження передбачено законом; воно здійснюється в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, ухвалених тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків;
- системності – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є адміністративний орган, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

- неупередженості та безсторонності адміністративної процедури – при вирішенні адміністративної справи не припускається будь-яка неправомірна заінтересованість адміністративного органу в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати адміністративну справу, не має виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності й незалежності такого органу. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової чи службової особи заявити самовідвід, якщо вона має чи може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу;
- оптимізації адміністративних процедур – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним засобом;
- правової визначеності – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі;
- підконтрольності – полягає в існуванні в державі системи контрольних органів і відповідних механізмів, які дозволяють ефективно контролювати порядок здійснення адміністративних процедур і за потреби коригувати дії безпосередніх виконавців;
- презюмованої правомірності правової позиції заявника – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

Виокремлення спеціальних принципів адміністративних процедур передусім базується на Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених у Резолюції¹.

Україна є членом Ради Європи від 1995 р. У преамбулі Резолюції зазначено: ураховуючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і правових системах держав-членів, переважно було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

Пояснювальна ж записка Резолюції містить положення, відповідно до яких однією з характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. Від самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широке коло різних дій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян і сприяння розвитку соціальних і матеріальних умов життя суспільства. Результатом такого розвитку є те, що адміністративні процедури частіше впливають на особу.

Отже, у різних державах було докладено зусилля для вдосконалення процедурних відносин між громадянином і адміністрацією з метою прийняття правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Своєю чергою важливим нормативно-правовим підґрунтям для формулювання та наповнення реальним змістом спеціальних принципів адміністративних процедур стали положення Закону України від 17.02.2022 № 2073-IX «Про адміністративну процедуру».

До спеціальних принципів варто віднести:

- ◆ принцип рівності перед законом. Цей принцип впливає з положень ст. 24 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Принцип рівності перед законом має створювати для суб'єктів публічного адміністрування рівні умови для реалізації прав заявників. Водночас закріплення дії цього принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Юридичною основою для цього є:
 - екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо);
 - наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників АТО (ООС), іноземців тощо;
 - наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності;
- ◆ принцип доступу до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати інформацію, що пов'язана з ухваленням і виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник адміністративної процедури має право знати про початок такої процедури та про своє право на участь у відповідному провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи. Забороняється розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом. Сферу застосування принципу було обмежено ще не завершеними справами. Звичайно, відповідна особа може мати потребу в доступі до інформації й після ухвалення адміністративного акта – наприклад, із метою його перегляду, і цей принцип цього не виключає;

- ◆ право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу – надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі;
- ◆ право бути вислуханим. Особа має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до ухвалення адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи. Згідно з основною ідеєю резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» досягнути найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між адміністрацією та особою – такий принцип передбачає, що відповідній особі надається можливість бути вислуханою в ході адміністративної процедури: вона може надати факти та аргументи, і там, де це прийнятно, висунути докази. Відповідна особа матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси;
- ◆ ефективність, оперативність (розумні строки). Цей принцип адміністративних процедур передбачає максимальний результат за мінімальний термін часу (ефективність). Ключова ідея полягає в тому, що адміністративний акт як результативний документ має бути отримано до того часу, поки не настали обставини (факти), за яких втрачається сенс у зверненні особи, здійсненні адміністративної процедури, отриманні адміністративного акта. Що стосується розумного строку, то йдеться про термін, мінімально необхідний для вирішення індивідуальної справи, з приводу якої здійснюється адміністративна процедура;
- ◆ умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, вважається потрібним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід здійснювати, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, ураховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт.

Розділ 2

УЧАСНИКИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ¹

2.1 Учасники адміністративної процедури

Вимоги чинного законодавства в поєднанні з використанням наукової доктрини дозволяють виокремити *чотири основних групи учасників адміністративної процедури*:

- 1) адміністративний орган;
- 2) учасники адміністративного провадження;
- 3) представники;
- 4) особи, які сприяють розгляду справи.

Даючи загальне визначення, зазначимо, що учасник адміністративної процедури – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів. Зауважимо, що інтереси ці часто бувають різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, що виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того, щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, що складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права. Поряд із тим правоздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає від народження громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в більшості юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників.

¹ Авторка: Валентина Стеценко.

Така дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент державної реєстрації як суб'єкта права.

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція). Делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону.

Важливо звернути увагу, що справа за заявою особи розглядається й вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи: 1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місця розташування – якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном; 2) за місцем розташування нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

Своєю чергою в разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законом, визначається: 1) за місцем розташування нерухомого майна – у справах, що стосуються нерухомого майна; 2) за місцем проживання (перебування), місцем розташування адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження; 3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, – у випадках, якщо не можливо визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи.

В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт ухвалюється посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу.

Друга група учасників адміністративної процедури – учасники адміністративного провадження – це особи, питання про права, свободи чи законні інтереси яких вирішуються (або можуть негативно вплинути на них) в адміністративному акті. Цими учасниками є адресати чи заінтересовані особи. Відмінності між цими двома групами безпосередніх учасників адміністративного провадження полягають у тому, що стосовно адресата в адміністративному акті вирішується питання про його права, свободи чи законні інтереси. Натомість стосовно заінтересованої особи адміністративний акт негативно впливає чи може вплинути на її права, свободи чи законні інтереси.

Своєю чергою, адресатом може бути:

- а) 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 ухвалення адміністративного акта (заявник);
- б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник).

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

- брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;
- бути вислуханим із питань, що є предметом адміністративної процедури, – надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, надавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;
- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;
- знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;
- подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;
- бути залученим до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
- витребувати документи або відомості;
- призначати експертизу;
- зупиняти, поновлювати, продовжувати строки адміністративного провадження.

Заінтересовані (зацікавлені) особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури заінтересовані особи не є автоматичними учасниками такої процедури – вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника.

Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

Основними причинами використання учасником процедури представника є такі: недієздатність особи, а відтак неможливість самостійно вчиняти юридично значущі дії; хвороба чи відрадження, що роблять неможливою самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення чинної нормативно-правової бази з питань представництва, а також вимоги Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на

підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами.

Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Одна особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи чинні впродовж строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

І насамкінець – четверта група учасників адміністративної процедури – особи, які сприяють розгляду справи. Стаття 29 Закону України «Про адміністративну процедуру» констатує, що адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законом, залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої необхідна для розгляду справи, – свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Витрати, пов'язані із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, у випадках, передбачених законодавством, можуть відшкодовуватися за рахунок адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого залучаються такі особи.

2.2 Стадії адміністративної процедури

Стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

- це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу, що завершуються досягненням певної поточної мети;

- є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;
- складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Виходячи з вимог чинного законодавства доцільно виокремлювати такі *стадії адміністративної процедури*:

- ініціювання адміністративної процедури;
- підготовка справи до розгляду;
- дослідження обставин справи та збирання доказів;
- розгляд і вирішення справи;
- оформлення адміністративного акта;
- адміністративне оскарження;
- виконання адміністративного акта.

Ініціювання адміністративної процедури. Адміністративна процедура зазвичай розпочинається:

- а) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, зокрема щодо отримання адміністративної послуги (заявна адміністративна процедура);
- б) за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження (втручальна процедура).

Підготовка справи до розгляду. Під час такої підготовки адміністративний орган відповідно до вимог чинного законодавства встановлює наявність і достатність матеріалів у справі, а також за потреби:

- витребує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належить до сфери його управління;
- залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки ухвалення адміністративного акта;
- повідомляє заінтересованим особам про початок адміністративної процедури та про їхні права на участь в ній;
- повідомляє учасникам адміністративної процедури порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки;
- надає учасникам адміністративної процедури можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;
- вирішує питання про потребу залучення до участі осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі¹.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

Дослідження обставин справи та збирання доказів. Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності. Він визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доводами учасників адміністративної процедури, наданими ними доказами та клопотаннями. Адміністративний орган має неупереджено дослідити всі обставини справи, зокрема ті, що є сприятливими, а також ті, що є несприятливими для учасників адміністративної процедури.

Доказами в адміністративній процедурі є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставини, що мають значення для вирішення справи.

Засобами доказування в адміністративній процедурі, виходячи з вимог законодавства про адміністративну процедуру, можуть бути: 1) пояснення учасників; 2) документи; 3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів; 4) результати оброблення (перевірки) даних в автоматичному режимі; 5) речі; 6) пояснення свідків; 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

Розгляд і вирішення справи. За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї адміністративної процедури. Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; від моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

У разі, коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена невідкладно у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи вплине на об'єктивність і законність рішення. Вирішення адміністративної справи фактично завершується, коли адміністративний орган, який розглядає заяву, доходить висновку, що всі матеріали, потрібні для об'єктивного, повного та всебічного аналізу обставин справи, у нього є та відсутні перешкоди для підготовки підсумкового документа у справі, яким є адміністративний акт.

Оформлення адміністративного акта є важливою стадією адміністративної процедури. За своєю правовою сутністю адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, ухвалене (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване

(спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Адміністративний акт, як правило, ухвалюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути ухвалено в усній формі. Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Письмовий адміністративний акт складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. У *мотивувальній частині* зазначаються: 1) дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі ухвалення акта за заявою або скаргою особи); 2) фактичні обставини справи; 3) зміст документів та відомості, ураховані під час розгляду справи; 4) посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; 5) детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин¹.

У *резолютивній частині* адміністративного акта зазначається сутність ухваленого за результатами розгляду справи рішення. У *заклучній частині* зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку.

Адміністративне оскарження. Із метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачено можливість оскарження адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі.

Право на адміністративне оскарження відповідно до вимог чинного законодавства про адміністративну процедуру має особа, яка вважає, що:

- ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
- процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи може вимагати:

- 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 та скасування адміністративного акта чи окремих його положень;

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

- визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- учинення 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.

Суб'єктом розгляду скарги може бути: адміністративний орган вищого рівня; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (стосовно розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади).

Строк оскарження адміністративного акта – тридцять календарних днів від дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративної процедури щодо ухвалення зазначеного акта.

Виконання адміністративного акта. Потрібно відзначити, що адміністративний акт є обов'язковим до виконання від дня набрання ним чинності. Виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом через застосування до особи заходів впливу, крім випадків, якщо його виконання здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

Заходами впливу є:

- 1) учинення дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта – іншою особою;
- 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта;
- 3) безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом.

ГЛАВА 8

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ¹



8.1 Особливості захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану

Адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають із метою реалізації та захисту прав приватних осіб, утворення нормальних умов для функціонування суспільства й держави під час дії воєнного стану.

Захист приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану – застосування адміністративними органами у сфері публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, усім приватним особам у період воєнного стану.

Особливостями такого захисту є такі:

- 1) є інститутом адміністративного права, сукупністю відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою адміністративно-правових норм, які регулюють певну групу (вид) однорідних суспільних відносин у сфері захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану;
- 2) наявність специфічних ідей (принципів, засад), що формуються під час дії воєнного стану та лежать в основі побудови цього інституту адміністративного права;
- 3) сфера захисту публічне адміністрування;
- 4) здійснюється лише в період воєнного стану;
- 5) надається адміністративними органами (суб'єктами публічного адміністрування);
- 6) надання владних повноважень суб'єктам публічного адміністрування та встановлення відповідальності за невиконання ними обов'язків щодо захисту приватних осіб під час воєнного стану;
- 7) застосування органами публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів;
- 8) регламентування в адміністративному законодавстві;

¹ Автори: Лариса Коваленко, Богдан Коваленко, Даниїл Кривцун, Анастасія Арнаутова.

- 9) зміст такого захисту має текстовий вираз у формі групи виокремлених понять, термінів, конструкцій (наприклад, евакуація громадян, кібербезпека, гуманітарна допомога, захист цивільних осіб тощо). Ці поняття створені законодавцем у межах саме цього інституту і є наслідком його розвитку;
- 10) норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення в законодавстві.

Захист прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану є правовим інститутом адміністративного права, який перебуває на стадії становлення в Україні.

Головне призначення цього інституту адміністративного права – у межах своєї групи однорідних суспільних відносин забезпечити суцільне, відносно закінчене регулювання правових відносин у сфері захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану.

Захист прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану – це інститут адміністративного права, гарантований законодавством головний обов'язок держави (суб'єктів публічного адміністрування), використовуючи заходи правового режиму воєнного стану, забезпечувати безпеку приватних осіб.

*Принципи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану становлять цілком самостійну наукову категорію й постають конкретизуючим елементом системи загальних принципів права. Наприклад, у законах України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», «Про щомісячну грошову виплату деяким категоріям громадян», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про дерадянізацію законодавства України», «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», «Про основи національного спротиву» можна вирізнити такі *принципи*: оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування¹, створення засобів задоволення потреб фізичних осіб², невідворотність юридичної відповідальності³, відсічі та стримування збройної агресії російської федерації та/або інших держав, застосовуючи власну певну зброю⁴, державної підтримки деяких категорій громадян⁵ та інші.*

Основу системи нормативно-правових актів щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану становлять національні та міжнародні нормативно-правові акти.

До *національних нормативно-правових актів* щодо захисту прав і свобод приватних осіб під час дії воєнного стану належать:

- Конституція України;

¹ *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1270.

² *Офіційний вісник України*. 2022. № 39. Ст. 2068.

³ *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3272.

⁴ *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1631.

⁵ *Офіційний вісник України*. 2022. № 68. Ст. 4060.

- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.);
- кодекси (наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України);
- закони України (наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» від 07.09.2022 р.);
- укази Президента України (наприклад, Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р.);
- постанови та декрети Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам» від 20 березня 2022 р.);
- накази суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про затвердження Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 23 серпня 2022 року» від 25.04.2022 р.);
- розпорядження суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, розпорядження Полтавської міської ради «Деякі питання пов'язані з компенсацією за тимчасове розміщення (перебування) внутрішньо переміщених осіб» від 30.08.2022 р.);
- рішення суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, рішення Полтавської міської ради «Щодо обмеження споживання електроенергії на Полтавщині» від 20.10.2022 р.).

Захист прав приватних осіб під час дії воєнного стану здійснюється за допомогою заходів, що спрямовані на забезпечення їх правового статусу, та діяльності уповноважених суб'єктів, які зобов'язані забезпечувати умови реалізації цих заходів. Наразі національне законодавство недостатньо відповідає викликам воєнного стану, що відображається у фрагментарному правовому регулюванні, у нечіткості та невідповідності заходам захисту прав приватних осіб міжнародним стандартам.

8.2 Особливості захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану

Проаналізуємо, лише деякі види захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану, які на нашу думку, дають системне уявлення про види заходів захисту приватних осіб під час дії воєнного стану, дозволяють більш чітко з'ясувати їх сутність, взаємозв'язок для захисту життя, здоров'я, прав, свобод, законних інтересів приватних осіб під час дії воєнного стану.

Регулятивні заходи захисту прав приватних осіб пов'язані з реалізацією позитивних повноважень суб'єктів публічного адміністрування під час дії воєнного стану.

1. Керування транспортним засобом на підставі посвідчення водія, у якого закінчився термін дії. Уряд України дозволив особам, у яких закінчився термін дії національного посвідчення водія України, яке видано вперше, керувати транспортними засобами. Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2022 р. № 184¹ встановлено, що такі особи мають право на керування транспортними засобами на період дії воєнного стану та впродовж року від дня припинення або скасування дії воєнного стану.

2. Користування житлово-комунальними послугами безоплатно. Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 р. № 206² під час дії воєнного стану заборонено припиняти надавати житлово-комунальні послуги населенню через їх несплату, нараховувати та стягувати неустойку (штраф/пеню) інфляційних нарахувань, процентів річних, нарахованих на заборгованість, утворену за несвоєчасне та/або неповне внесення населенням плати за житлово-комунальні послуги.

3. Отримання матеріальної допомоги. Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2022 р. № 199³ вирішено надати одноразову матеріальну допомогу особам, які внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні втратили частину доходу. Зокрема, наразі послуга працює у Чернігівській, Сумській, Харківській, Херсонській, Миколаївській, Запорізькій, Донецькій, Луганській, Житомирській, Одеській, Волинській, Київській областях та в місті Києві. Сума допомоги становить 6 500 грн, отримати її можуть наймані працівники, за яких сплачується соціальний внесок, чинні ФОП 1-4-ї груп, які подали звітність за квартал або 2021 рік. Оформити допомогу можна через застосунок «Дія».

4. Призначення винагороди. Постановою Уряду України від 28.02.2022 р. № 168⁴ встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям ЗСУ, СБУ, ДПС, НАБУ та іншим виплачується додаткова винагорода в розмірі 30 000 гривень щомісяця. А ті з них, хто беруть безпосередню участь у бойових діях, мають право отримувати додаткову винагороду в розмірі до 100 000 гривень на місяць у розрахунок за час безпосередньої участі в бойових діях. Сім'ям загиблих осіб, зокрема військовослужбовцям ЗСУ та іншим, уряд постановив виплачувати одноразову грошову допомогу у розмірі 15 000 000 гривень.

5. Користування рахунками, на які накладено арешт. У зв'язку з дією воєнного стану фізичним особам надано право здійснювати видаткові операції з рахунків, на які накладено арешт органами державної виконавчої служби. Однак, щоб скористатись цим правом, сума стягнення за виконавчим документом не може перевищувати 100 000 гривень. Це встановлено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.03.2022 р. № 198-р⁵.

¹ *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1270.

² *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 1290.

³ *Офіційний вісник України*. 2022. № 47. С. 2591.

⁴ *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 1253.

⁵ *Офіційний вісник України*. 2022. № 26. С. 1453.

б. Грошова компенсація. На період запровадження воєнного стану та одного місяця після його припинення або скасування використання грошової компенсації вартості одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» може бути здійснено в будь-якому закладі торгівлі. Також постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 р. № 204¹ надано право отримувати грошову компенсацію на будь-який рахунок, відкритий у АТ КБ «ПриватБанк», однак лише в тому разі, коли відкриття рахунку зі спеціальним режимом використання є неможливим.

8.3 Правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану

Такі дії пов'язані з реалізацією правоохоронної функції суб'єктів публічного адміністрування. А саме:

- ◆ зупинення строків надання адміністративних послуг.

Приклад: постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165: «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видання документів дозвільного характеру»² у зв'язку з уведенням воєнного стану на території України було змінено строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання. Таке рішення уряду є зрозумілим і виправданим, адже в умовах захоплення деяких українських міст та постійного бомбардування території України (під час яких службовці припиняють роботу й укриваються в захисних спорудах) не можна виконати роботу в той же строк, що й у мирний час, з об'єктивних причин. Поновлено зупинені строки буде в місячний строк після припинення чи скасування воєнного стану;

- ◆ формування ефективних адміністративних інструментів правоохоронних органів для захисту прав і свобод приватних осіб.

Приклад: 15 березня 2022 року законодавцем було запроваджено Закон України «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції під час дії воєнного стану»³. Під час дії воєнного стану поліція може використовувати інформацію, отриману за допомогою фото- і відео- техніки, технічних приладів та засобів, що перебувають у чужому володінні; вилучення (відчуження) транспортного засобу у водіїв, що перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; переведення світлофорів у мигаючий режим; розміщення блокпостів. Головне призначення таких постів – це забезпечення публічної безпеки та попередження диверсій, їх роль відбивається і на підтримці належного рівня дорожньої безпеки;

¹ Офіційний вісник України. 2022. № 25. С. 1288.

² Офіційний вісник України. 2022. № 25. С. 1251.

³ Офіційний вісник України. 2022. № 37. С. 1977.

- ◆ посилення національного кіберзахисту приватних осіб.

Приклад: удосконалено нормативне забезпечення з питань кіберзахисту приватних осіб, ухвалено порядок та загальні вимоги до їх кіберзахисту. Із метою покращення координації діяльності суб'єктів сектору безпеки й оборони, які забезпечують кібербезпеку, утворено робочий орган Ради національної безпеки і оборони України – Національний координаційний центр кібербезпеки, рішення якого сприяють вирішенню найбільш складних проблем у цій сфері¹;

- ◆ закріплення на підзаконному рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації під час евакуації населення.

Приклад: застосування країною-агресором військові авіації та ракет для руйнування об'єктів викликало потребу евакуації населення з районів бойових дій та населених пунктів, які були піддані ракетно-бомбовим ударам. Організація евакуації населення з районів ведення бойових дій здійснюється на підставі наказу МВС України від 22 серпня 2016 року № 859 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події»². Зазначена Інструкція передбачає взаємодію правоохоронних органів під час реалізації заходів, передбачених при введенні правового режиму надзвичайного та воєнного стану, які передбачають евакуацію населення;

- ◆ заходи захисту правового статусу жінок у військовій сфері.

Приклад: за офіційними даними Міністерства оборони України, у Збройних Силах України служать понад 38 тисяч жінок, 7 тис. з яких пішли до армії після початку повномасштабної війни. 11 жовтня 2021 року Міністерством оборони України було ухвалено наказ № 313 «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених із відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних»³. Україна прагне до паритетного становища жінок і чоловіків під час їх служби у Збройних Силах України, Національній гвардії та інших військових формуваннях, через забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідацію дискримінації за ознакою статі. Потрібно постійно застосувати заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків у реалізації їх прав. У свою чергу розширення повноважень жінок та зміцнення їхньої ролі у процесі здійснення національної оборонної

¹ Офіційний вісник України. 2017. № 91. Ст. 2765.

² Офіційний вісник України. 2016. № 77. Ст. 2583.

³ Офіційний вісник України. 2021. № 96. Ст. 6261.

реформи поряд із забезпеченням політичної, соціальної та економічної участі жінок у діяльності суспільства насамперед сприятиме підвищенню захисту правового статусу жіноцтва у військовій сфері, що набуло нагальної потреби в умовах воєнного стану;

- ◆ заходи щодо підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства через створення за вимогою громадянського суспільства нових органів.

Приклад: наразі на території нашої держави створені військові адміністрації, тимчасові державні органи, Національний центр оперативно-технічного управління мережами телекомунікацій, який призначений для забезпечення оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами загального користування всіх операторів телекомунікацій в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану. Вони разом із військовим командуванням здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів приватних осіб;

- ◆ заходи національного спротиву.

Приклад: Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року визначає заходи національного спротиву: 1) здатність виконання конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України; 2) військово-патріотичне виховання громадян України; 3) підготовка до умов життєдіяльності в районах ведення (воєнних) бойових дій;

- ◆ заходи щодо звільнення військовополонених Збройних сил України.

Приклад: заходи щодо звільнення військовополонених Збройних сил України визначені в Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних силах України, яка була затверджена наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 р. № 164, зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства оборони України № 514 від 10.10.2018 р., постановою Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2022 року № 413 «Про затвердження Порядку тримання військовополонених», постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими».

8.4 Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях

Захист громадян України на тимчасово окупованих територіях передбачає застосування органами публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина,

передбачених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території.

Особливостями цього захисту є такі:

- такий захист здійснюється лише на тимчасово окупованих територіях;
- гарантування на законодавчому рівні головного обов'язку держави (суб'єктів публічного адміністрування) захищати права і свободи людини і громадянина;
- надання владних повноважень суб'єктам публічного адміністрування та встановлення відповідальності за невиконання ними обов'язків щодо захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях;
- застосування органами публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів, які визначені в адміністративному законодавстві.

Одним із наслідків збройної агресії російської федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України. Ця територія (далі – тимчасово окупована територія) є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України¹.

Датою початку тимчасової окупації російською федерацією окремих територій України є 19 лютого 2014 р.

Окремі об'єкти нафтогазовидобування в межах континентального шельфу України окуповані агресором від 19 лютого 2014 року, Автономна Республіка Крим та місто Севастополь – від 20 лютого 2014 р.

Окремі території України, що входять до складу Донецької та Луганської областей, окуповані російською федерацією (зокрема окупаційною адміністрацією) починаючи від 7 квітня 2014 року. Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях з цієї дати, визначено Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України.

Основними джерелами адміністративного права, що регламентують захист громадян України на тимчасово окупованих територіях, є Конституція України², Декларація про державний суверенітет України³, Декларація про принципи міжнародного права⁴, Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України : Закон України від 7 травня 2022 року № 2217-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#Text>

² Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Декларація про державний суверенітет України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

⁴ Декларація про принципи міжнародного права. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/140050__140050

в Європі від 1 серпня 1975 року¹, IV Гаазька конвенція про закони і звичаї війни на суходолі від 8 червня 1977 року², Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³ та інші закони й підзаконні нормативно-правові акти.

Основою гуманітарної, соціальної та економічної політики держави Україна стосовно населення тимчасово окупованої території України є захист і повноцінна реалізація національно-культурних, соціальних та політичних прав громадян України, зокрема корінних народів і національних меншин.

Основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях є:

- захист основоположних політичних і громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод людини.

Приклад: Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 04 серпня 2023 р. № 820 «Про затвердження Порядку внесення відомостей про адресу задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування), що перебуває на тимчасово окупованій російською федерацією території України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії»⁴, що врегульовує процедуру внесення відомостей про зареєстроване місце проживання громадян із тимчасово окупованих територій (ТОТ) України, а також територій, на яких ведуться або велися бойові дії, до Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР). Усі, хто має задеклароване місце проживання на ТОТ та в зонах бойових дій, зможуть декларувати (реєструвати) місце свого проживання на підконтрольній Уряду території без зняття з реєстрації місця свого попереднього проживання (Закон № 3054-IX)⁵. Послуги із внесення відомостей про адресу задекларованого/зареєстрованого місця проживання надаються безоплатно. Громадяни України можуть оформити, обміняти документи, що посвідчують особу та підтверджують

¹ Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року. URL: <https://history.org.ua/LiberUA/978-966-02-5696-5/97.pdf>

² IV Гаазька конвенція про закони і звичаї війни на суходолі від 8 червня 1977 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text

³ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

⁴ Постанова КМУ від 04 серпня 2023 р. № 820 «Про затвердження Порядку внесення відомостей про адресу задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування), що знаходиться на тимчасово окупованій російською федерацією територією України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2023-%D0%BF#Text>

⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, а також внесення відомостей про зареєстроване або задеклароване місце проживання на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3054-20#Text>

громадянство України, вклеїти фото при досягненні відповідного віку в паспорт громадянина України, звернувшись до будь-якого підрозділу ДМС чи ЦНАП на підконтрольній території;

- ужиття заходів для звільнення всіх незаконно затриманих чи утримуваних російською федерацією або окупаційною адміністрацією громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебували на момент їх затримання на території України.

Приклад: починаючи від 24 лютого 2022 року, велика кількість цивільних українських громадян була затримана російською федерацією на території України, що перебувала під її контролем або під окупацією. Органами державної влади, що здійснюють збір інформації щодо утримуваних рф громадян України, є зокрема Національне інформаційне бюро (НІБ) та Об'єднаний центр з координації пошуку та звільнення незаконно позбавлених волі осіб унаслідок збройної агресії рф при Службі безпеки України (СБУ). Законодавством передбачено надання особам, стосовно яких установлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їхнього звільнення медичної, реабілітаційної, зокрема психологічної допомоги, соціальної та професійної адаптації в порядку, встановленому постановою КМУ від 28 жовтня 2022 року № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб»¹. Крім того 16 грудня 2022 року Уряд ухвалив постанову № 1462 «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я»²;

- сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав.

Приклади: в Україні навесні почала діяти державна програма eВідновлення, в межах якої власники пошкодженого житла почали отримувати компенсацію до 200 тис. грн на ремонт. Влітку в мобільному застосунку Дія розпочалося приймання заявок на компенсацію за зруйноване внаслідок війни житло. Наразі уряд формує сертифікати, які українці зможуть використовувати з листопада. За цією програмою від початку 2024 року почнуться виплати компенсації людям, які зробили ремонт зруйнованого житла власним коштом.

Із метою забезпечення та захисту прав і законних інтересів власників, інших правонабувачів нерухомого майна, надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Міністерством юстиції України 28.03.2016 було ухвалено наказ № 898/5 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових

¹ Постанова КМУ від 28 жовтня 2022 року № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1210-2022-%D0%BF#Text>

² Постанова КМУ № 1462 від 16 грудня 2022 року «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1462-2022-%D0%BF#Text>

прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України»¹;

- сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних і культурних потреб, зокрема через реалізацію заходів, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України.

Приклад: 20 жовтня 2023 р. Національному заповіднику «Кисво-Печерська лавра» повернули 14 культурних цінностей, раніше викрадених російськими загарбниками з тимчасово окупованих територій України. Їх намагалися незаконно ввезти на територію США. Країна безмежно вдячна всім, хто допомагає повертати наші цінності. Цього разу це стало результатом плідної взаємодії Служби зовнішньої розвідки України, МЗС, Посольства США в Україні, зокрема Бріджит Брінк, Посольства України в Сполучених Штатах Америки й Оксани Маркарової та МКІП, а також Національного музею історії України, Інституту археології Національної академії наук України»;

- надання правової та гуманітарної допомоги, зокрема із залученням міжнародної допомоги, – наприклад, надання медичних і соціальних послуг на контрольованих Україною територіях.

Приклади: від початку агресії рф проти нашої держави в лютому 2014 року звернення до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) із міждержавними заявами проти уряду російської федерації стало одним із пріоритетних напрямків захисту інтересів України.

У зв'язку з агресією рф проти України, що має своїм наслідком масові порушення прав людини в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей, а також інших територіях України, де наразі рф здійснюється військова агресія, Урядом України було подано до ЄСПЛ низку позовів проти уряду російської федерації.

Зокрема, міждержавні заяви охоплюють скарги Уряду України на порушення прав людини, гарантованих статтями 2 (Право на життя), 3 (Заборона катування), 5 (Право на свободу та особисту недоторканість), 6 (Право на справедливий суд), 8 (Право на повагу до приватного і сімейного життя), 9 (Свобода думки, совісті і релігії), 10 (Свобода вираження поглядів), 11 (Свобода зібрань та об'єднання) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод². Станом на 21.02.2023 у провадженні

¹ Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2016 року № 898/5 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0468-16#Text>

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

ЄСПЛ перебуває 4 міждержавні справи України, а саме: «Україна проти росії (щодо Криму)» за заявами № № 20958/14 та 38334/18; «Україна та Нідерланди проти росії» за заявами № № 8019/16, 43800/14, 28525/20 та 11055/22, яка стосується подій на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей та порушень прав людини під час повномасштабного вторгнення росії; «Україна проти росії (VIII)» за заявою № 55855/18 щодо захоплених моряків; «Україна проти росії (IX)» за заявою № 10691/21 щодо вбивств опонентів російської федерації. Окрім того, відповідно до інформації, розміщеній на офіційному сайті ЄСПЛ, станом на грудень 2022 року у провадженні ЄСПЛ перебувало близько 8500 індивідуальних заяв, пов'язаних із подіями на тимчасово окупованій території АР Крим та Донецької і Луганської областей¹;

- забезпечення доступу до закладів освіти та засобів масової інформації України.

Приклад: наказ Міністерства освіти і науки України від 01 березня 2021 року № 271², зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 квітня 2021 року за № 505/36127 «Про затвердження порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, території населених пунктів на лінії зіткнення»³.

8.5 Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів

Обстріли всієї території України й подальша тимчасова окупація окремих районів є черговою фазою міжнародного збройного конфлікту, який розпочався у лютому 2014 р. із вторгнення російських військ і тимчасової окупації

¹ Новини Міністерства Юстиції «Україна vs росія: юридична боротьба в ЄСПЛ за притягнення країни-агресорки до відповідальності за порушення прав людини». URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-vs-rosiya-yuridichna-borotba-v-espl-za-prityagnennya-kraini-agresorki-dovidprovidalnosti-za-porushennya-prav-lyudini>

² Наказ Міністерства освіти і науки України від 01 березня 2021 року «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0505-21#Text>

³ Про затвердження порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території автономної республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, території населених пунктів на лінії зіткнення (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 квітня 2021 року за № 505/36127. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-poryadku-prijomu-dlya-zdobuttya-vishoyi-fahovoyi-peredvishoyi-ta-profesijnoyi-profesijno-tehnicnoyi-osviti-osib-yaki-prozhivayut-na-timchasovo-okupovanij-teritoriyi-avtonomnoyi-respubliki-krim-ta-mista-sevastopolya-timchasov>

Автономної Республіки Крим та м. Севастополя і продовжився через тимчасову окупацію частини Донецької і Луганської областей. Наслідками агресії є значна кількість постраждалих цивільних осіб (убиті та поранені, особи, які були вимушені покинути місця свого постійного проживання та/або стали внутрішньо переміщеними особами в Україні, або отримали тимчасовий захист в інших країнах).

Наразі відсутнє в національному законодавстві визначення кола осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії російської федерації проти України. За даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, від 24 лютого 2022 року до 15 лютого 2023 року в Україні загинуло 8006 мирних жителів, зокрема 487 дітей. За цей час, за даними ООН, поранення отримали 13 287 цивільних осіб, з яких 954 – діти. Найбільшу кількість загиблих і поранених ООН фіксує в Донецькій та Луганській областях: там за останній рік війни загинуло 4295 осіб, поранено 7327. Справжня кількість жертв і потерпілих у разі є більшою. Чимало випадків взагалі не зафіксовані, а на деокупованих територіях досі знаходять поховання вбитих цивільних. Через серйозні вогнепальні поранення, отримані цивільними під час обстрілів, або через травми внаслідок дії залишених росіянами вибухонебезпечних предметів українці можуть отримати статус особи з інвалідністю.

Громадяни України, якщо отримали травму/поранення внаслідок військової агресії (артобстрілу, ракетного бомбардування тощо) та перебувають у будь-якому державному закладі охорони здоров'я на підконтрольній Україні території, можуть отримати документи для оформлення інвалідності. Це робиться за місцем фактичного перебування постраждалого або ж заочно, у разі якщо людина з поважних причин не може з'явитися на огляд МСЕК.

На законодавчому рівні створено всі умови для оформлення інвалідності, навіть під час воєнного стану. Особа в добровільному порядку за направлення ЛКК, де перебуває на діагностиці/лікуванні/реабілітації, може звернутися до МСЕК за адресою свого фактичного місця перебування для встановлення інвалідності. Таке рішення може бути ухвалено й заочно. Якщо ж ЛКК з якихось причин не може надати направлення, то його можна отримати впродовж шести місяців після скасування/припинення воєнного стану. Установлення інвалідності через втрату (ампутацію) верхніх та/або нижніх кінцівок (їх частин), уже встановлюють безстроково відповідно до ст. 7 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

Викладена вище процедура отримання статусу особи з інвалідністю врегульована законами, зокрема «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»¹, «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»², «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»³, «Про правовий статус осіб,

¹ Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 06 жовтня 2005 р. № 2961-IV.

² Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII.

³ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

зниклих безвісти за особливих обставин»¹, «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»².

Цивільні особи можуть отримати статус осіб із інвалідністю внаслідок війни, це передбачено чинним законодавством. Внесено зміни до Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», згідно з якими особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння, зокрема, від 24.02.2022 на території проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, належать до осіб з інвалідністю внаслідок війни³. У зв'язку з цим вказані особи мають право на пільги, установлені для осіб з інвалідністю внаслідок війни, перелік яких визначено статтею 13 Закону № 3551⁴.

Затверджений 2018 року Кабінетом Міністрів України Порядок установлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я від 25.04.2018 № 306 застарів: документ стосується лише Донецької та Луганської областей і ушкоджень внаслідок антитерористичної операції (АТО)⁵. Тепер, коли поранені особи зафіксовані в багатьох областях країни (і там, де окупації не було, і там, де була, а не лише на сході країни), такий Порядок не відповідає реаліям.

Норми Порядку потребують приведення їх відповідно до Закону № 2864⁶, зокрема щодо внесення змін, якими визначаються умови та перелік документів для встановлення факту одержання ушкоджень здоров'я від боєприпасів на території проведення заходів, потрібних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України.

¹ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин : Закон України від 12 липня 2018 р. № 2505-VIII.

² Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Закон України від 26 січня 2022 р. № 2010-IX.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій : Закон України від 15 березня 2022 р. № 2121-IX.

⁴ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

⁵ Порядок встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я» від 25 квітня 2018 р. № 306.

⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання учасниками бойових дій та особами з інвалідністю внаслідок війни, членами сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України окремих категорій осіб, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, та інших питань : Закон України від 12 січня 2023 р. № 2864-IX.

Отже, лише після внесення змін до зазначеного Порядку цивільні, постраждалі від обстрілів або дії вибухівки матимуть змогу зібрати пакет документів та надати їх Мінветеранів для розгляду на засіданні міжвідомчої комісії. Зараз же, хоча закон і передбачає надання цивільним статусу осіб з інвалідністю внаслідок війни, отримати такий статус фактично не можна.

Наразі Порядок для отримання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни передбачає подання міжвідомчій комісії заяви, копії паспорту, копії ІНН, копії первинної медичної облікової документації, висновку медичного експерта, що засвідчує факт отримання поранення чи іншого ушкодження здоров'я від боєприпасів, копії довідки МСЕК про групу і причину інвалідності, довідки про відсутність (наявність) судимості за злочин проти основ національної безпеки України або злочин проти громадської безпеки та витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань про відкриття кримінального провадження стосовно факту отримання постраждалою особою поранень чи інших ушкоджень здоров'я від боєприпасів. Усі ці документи вивчатиме комісія при Міністерстві у справах ветеранів, яка й вирішить, чи має право постраждала особа на статус особи з інвалідністю внаслідок війни.

Лише після отримання постраждалою людиною статусу особи з інвалідністю внаслідок війни вона зможе користуватися всіма пільгами, визначеними в Законі № 3551¹. А таких пільг багато. Зокрема, такі люди мають право на безплатне отримання ліків, позачергове зубопротезування, безплатне щорічне санаторно-курортне лікування, 100-процентну знижку плати за користування житлом і за користування комунальними послугами, 100-процентну знижку вартості палива для будинків без централізованого опалення, безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, позачерговий безплатний капітальний ремонт власних жилих будинків і квартир, позачергове обслуговування амбулаторно-поліклінічними закладами, право на щорічне медичне обстеження і диспансеризацію із залученням необхідних спеціалістів.

У Законі передбачено й умови надання грошової допомоги особам з інвалідністю внаслідок війни. Таким людям пенсія або щомісячне довічне грошове утримання чи державна соціальна допомога, що виплачується замість пенсії, підвищується на 30–50 % залежно від групи інвалідності. Постраждалі зможуть претендувати й на іншу допомогу – наприклад, грошові виплати внаслідок отримання Україною репарацій від росії, але для цього потрібен ухвалений відповідний закон.

1 травня 2023 року набрав чинності Закон України «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії рф проти України»². Поранені через бойові

¹ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-ХІІ.

² Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії російської федерації проти України : Закон України від 20 березня 2023 р. № 2980-ІХ.

дії цивільні українці, а також рідні загиблих мають право отримати допомогу від держави. Вона може бути як медична, психологічна, професійна, так і соціальна. Законом України «Про протимінну діяльність в Україні»¹ визначено термін «постраждалі від вибухонебезпечних предметів особи». Під цю категорію потрапляють люди, які зазнали фізичних, психологічних травм чи фінансових втрат від бойових дій. Також це ті, чий законні права та інтереси були порушені через вибухонебезпечні предмети. Або ж члени сімей осіб, які загинули.

В Україні передбачена така *допомога для постраждалих*: одноразова компенсація за шкоду здоров'ю та щорічне оздоровлення; безоплатна психологічна, медико-психологічна реабілітація; постраждалі діти можуть позачергово відвідувати дитячі садки; державна соціальна допомога в підвищеному розмірі, що призначається дітям з інвалідністю до 18 років. Одноразова виплата призначається та виплачується постраждалій особі в розмірах, що залежать від групи інвалідності, яку їй устанавлять.

Право на призначення і виплату такої допомоги мають:

- 1) працівники об'єктів критичної інфраструктури;
- 2) державні службовці;
- 3) посадові особи місцевого самоврядування за умови, що вони отримали інвалідність через поранення; каліцтво; контузію; внаслідок захворювання; при виконанні посадових (службових, професійних) обов'язків у період після 24 лютого 2022 року в районах проведення воєнних (бойових) дій, у районах, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам та іншим збройним нападам;
- 4) члени сімей вищезазначених осіб у разі їх загибелі: батьки; один із подружжя, який не одружився вдруге; малолітні та/або неповнолітні діти; повнолітні діти, які навчаються за денною або дуальною формою здобуття освіти до закінчення цих закладів освіти, але не довше ніж до досягнення ними 23 р; повнолітні діти, які не мають (і не мали) своїх сімей; повнолітні діти, які мають свої сім'ї, але стали особами з інвалідністю до досягнення повноліття; утриманці загиблого (померлого), яким у зв'язку з цим виплачується пенсія.

Розмір грошової допомоги: особам з інвалідністю I групи – 800 тис. грн; особам з інвалідністю II групи – 500 тис. грн; особам з інвалідністю III групи – 200 тис. грн. У разі загибелі (смерті) – 1 млн грн. У разі загибелі (смерті) вказаних осіб, допомога призначається і виплачується всім особам, які мають право на її призначення і виплату, за їхньою особистою заявою або заявою їхніх законних представників, у рівних частинах. У разі, якщо хтось із таких осіб відмовився від допомоги або вчасно не звернувся за нею, її частина розподіляється між іншими особами, які мають на неї право.

Не мають право на отримання допомоги громадяни:

- якщо загибель (смерть), поранення, каліцтво, контузія, захворювання, які призвели до інвалідності, є наслідком учинення особою кримінального

¹ Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 06 грудня 2018 р. № 2642-VIII.

- або адміністративного правопорушення; алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння; навмисного спричинення собі тілесного ушкодження, іншої шкоди своєму здоров'ю або самогубства (крім випадку доведення до самогубства, встановленого судом);
- у разі подання завідомо неправдивих відомостей для призначення й виплати одноразової грошової допомоги за шкоду життю та здоров'ю.

8.6 Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб

Початок активних бойових дій після 24 лютого 2022 року, запровадження воєнного стану в Україні спричинили масове переміщення – громадяни лишають свої домівки в пошуках безпеки та захисту. Наразі кількість офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб у країні досягає 4,9 млн осіб.

В умовах надзвичайних викликів, що постали під час війни, значне навантаження на держбюджет, виникнення у громадян цілого спектру нових потреб, які потребують своєчасного й ефективного реагування з боку держави та органів місцевого самоврядування, Урядом вживаються заходи для забезпечення ефективного функціонування наявної системи соціальної підтримки населення.

Запроваджено надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам згідно з Порядком надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332 (зі змінами)¹. 2022 року понад 2,3 млн внутрішньо переміщених осіб отримали допомогу на проживання, на виплату якої з держбюджету було виділено 52,8 млрд гривень.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 214 «Деякі питання надання державної соціальної допомоги та пільг на період введення воєнного стану» (зі змінами)² під час воєнного стану виплата призначених державних допомог і пільг не зупиняється та виплачуватиметься в період уведення воєнного стану та одного місяця після його припинення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.2022 № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану» (зі змінами)³ передбачено альтернативні способи виплати пенсій та грошових допомог під час воєнного стану на випадок збоїв у роботі певної банківської установи, а також для ВПО, які отримують пенсію через поштового оператора.

Із метою підтримки сімей з дітьми в умовах воєнного стану за пропозицією Міністерства соціальної політики щодо реалізації за участю Міжнародного

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 р. № 332.

² Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 р. № 214.

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.2022 р. № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану».

надзвичайного фонду допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) спільного проєкту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення (далі – Проєкт) Урядом ухвалено постанову Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 № 405 «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проєкту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення»¹.

Також Мінсоцполітики за підтримки Міністерства цифрової трансформації та Програми розвитку ООН в Україні за фінансової підтримки Швеції з метою забезпечення нагальних потреб громадян, які постраждали від військової агресії РФ проти України, створено платформу «Допомога».

Громадяни, у яких є потреба в допомозі щодо забезпечення продуктами харчування, засобами особистої гігієни, ліками, побутовими речами, одягом, пальним, транспортними та іншими послугами, мають можливість на вебсайті в розділі «Отримати допомогу» залишити заявку на отримання допомоги, й у разі її обрання благодійником громадяни отримують допомогу.

Внутрішньо переміщені особи пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші особи, які перебувають у складних життєвих обставинах можуть отримувати соціальні послуги відповідно до чинного законодавства України за фактичним місцем проживання чи перебування.

Соціальний захист малозабезпечених сімей внутрішньо переміщених осіб, зокрема багатодітних, забезпечується через надання їм допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»².

Важливим механізмом забезпечення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг залишається Програма житлових субсидій, яку максимально спрощено з метою доступності для внутрішньо переміщених осіб. Через надання житлових субсидій держава компенсує сім'ям частину витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Зокрема, на сьогодні за рішенням комісій, утворених районними, районними в м. Києві державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад житлова субсидія може призначатися одному з членів домогосподарства, які не зареєстровані в житловому приміщенні (будинку), але фактично проживають у ньому без укладеного договору найму (оренди) житла, якщо вони є внутрішньо переміщеними особами. У такому разі склад домогосподарства декларується заявником (внутрішньо переміщеною особою) при зверненні за призначенням житлової субсидії.

Минуло чимало часу з моменту окупації військовими формуваннями російської федерації частини території України в порушення Конституції та законів

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 р. № 405 «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проєкту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення».

² Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

України, а також порядку, встановленого міжнародним правом, у боротьбі з тероризмом. 15 квітня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод народів та правопорядок на тимчасово окупованих територіях України»¹, 20 жовтня 2014 року Україна ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»².

***Внутрішньо переміщена особа** (ВПО) – це громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (частина перша статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).*

8.7 Правовий режим на тимчасово окупованій території України та його вплив на внутрішньо переміщених осіб

По-перше, дія Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян і правопорядок на тимчасово окупованих територіях України» поширюється лише на тих, хто проживав в Автономній Республіці Крим. По-друге, у Законі зазначено, що ця стаття не містить жодного механізму гарантування тимчасової окупації території, на якій особа проживала, здійснення нею своїх прав, прав, обмежених у зв'язку з її законними інтересами, а лише повторює положення Конституції України.

У зв'язку з цим виникла потреба розроблення та ухвалення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Тому немає сумніву, що існує потреба внести зміни до чинного законодавства щодо додаткових правових норм, які виникають у зв'язку з внутрішнім переміщенням осіб. Тим не менш, положення означеного Закону не позбавлені недоліків, які впливають на ступінь соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб, зокрема сімей з дітьми.

Наприклад, внутрішньо переміщені особи, визначені статтею 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», – це громадяни України, які постійно проживають в Україні, які були змушені залишити місце проживання за власним бажанням або внаслідок цього. Щоб уникнути негативних наслідків збройних конфліктів, тимчасової окупації, широкомасштабних спалахів насильства, широкомасштабних порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

¹ Закон України «Про забезпечення прав і свобод народів та правопорядок на тимчасово окупованих територіях України».

² Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Проте, формулюючи це визначення, законодавець не врахував положення 2 ст. Згідно зі статтею 3 Закону України від 22 вересня 2011 року «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні, за законом мають ті самі права і свободи, що й громадяни України, а тому також мають право на статус внутрішньо переміщеної особи.

Підтверджуючи ці приписи, постановою Міністерства України від 1 жовтня 2014 року № 505 затверджено «Порядок надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції в Україні»¹. Для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житла – комунальні послуги. Відповідно до статті 2 право на відповідну допомогу іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають і переміщуються на території України з тимчасово окупованих територій України та районів проведення антитерористичної операції дорівнюється до громадян України. Подібне положення містить пункт 1 Порядку реєстрації та видання посвідчень про реєстрацію осіб, які переміщуються з тимчасово окупованих територій або районів проведення антитерористичної операції України, затвердженого постановою № 509.

8.8 Розміщення внутрішньо переміщених осіб

Наразі першочергового вирішення потребують питання розміщення внутрішньо переміщених осіб, забезпечення житлом, відновлення документів, надання медичної допомоги, працевлаштування, забезпечення навчання дітей, отримання пенсій та соціальної допомоги. Згідно з документом від 7 листопада 2014 року² соціальна допомога особам, які були евакуйовані на підконтрольні владі території, як підстава для виплати пенсії цим особам надається до органів (установ), що здійснюють такі виплати. Питання щодо переселенців регулюються постановою Ради Міністрів України від 01.10.2014 № 509³.

Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁴ установлено, що підставою для взяття на облік таких осіб є наявність їх реєстрації в місцевості, де виконуються умови, визначені статтею 4.

¹ Постанова Міністерства України від 1 жовтня 2014 року № 505, затверджено «Порядок надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції в Україні».

² Документ від 7 листопада 2014 року «Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках».

³ Постанова Міністерства України від 1 жовтня 2014 року № 505, затверджено «Порядок надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції в Україні».

⁴ Пункт 2 постанови Міністерства України № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Водночас відповідно до частини 4 статті 7 зазначеного Закону інші документи, що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, куди відбувається внутрішня евакуація (трудова книжка із записами про трудову діяльність, нерухоме майно, документ, що підтверджує право власності на майно). Тому на практиці реєстрація фізичної особи як внутрішньо переміщеної можлива не лише на підставі реєстрації місця проживання, в даному випадку в зоні проведення антитерористичної операції, а й якщо є докази.

Внутрішньо переміщені особи мають право на соціальний захист, і це означає: у зв'язку з тим, що вони відчують особливі соціальні переживання, ця категорія осіб має право на додаткові послуги, пільги та інші види соціального захисту, що виявляється у вищому рівні реалізації. Таким чином, внутрішньо переміщеним сім'ям з дітьми може бути призначена додаткова соціальна допомога з метою подолання негативних наслідків умов життя таких сімей, що виникли внаслідок вимушеного переселення з району проведення АТО чи тимчасово окупованих територій, мають право на правовий захист.

Додатковий соціальний захист законодавством України передбачено окремим категоріям громадян, які за різними обставинами обмежені в можливості брати участь у суспільному житті нарівні з іншими членами суспільства. До цих категорій населення належать сім'ї внутрішньо переміщених осіб з дітьми.

Додатковою ознакою соціального захисту є встановлення пільг і послуг переважно нематеріального характеру для тих, хто має на них право, у таких сферах, як працевлаштування, освіта, побутові та громадські послуги. Водночас закон також передбачає можливість виплат готівкою в межах додаткового соціального захисту громадян, зокрема сімей з дітьми. У цьому разі потрібне цільове фінансування з державного бюджету на особливі соціальні потреби, системні заходи щодо зменшення негативного впливу конкретних соціальних ризиків, конкретних верств населення, які опинилися у найскладнішому становищі.

Фінансування таких програм найчастіше виділяється з державного бюджету України. Ця організаційно-правова форма соціального захисту реалізується одночасно із загальною системою соціального захисту (загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державна соціальна допомога тощо) і має адитивні властивості. Також, урахувавши значну кількість внутрішньо переміщених осіб та складну політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні, державі важливо вживати подібних необхідних заходів і забезпечити таким сім'ям належні умови для соціальної адаптації. У таких ситуаціях важливого значення набувають недержавні форми соціального захисту, такі як благодійність, волонтерство та гуманітарна допомога. Одним із видів соціального захисту сімей із дітьми-переселенцями є грошові виплати.

Відповідно до пункту 2 постанови Міністерства України № 505 право на отримання щомісячної виплати мають внутрішньо переміщені особи, які перебувають на обліку у структурних підрозділах із питань соціального захисту населення місцевих органів влади. Планується адресна допомога на покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг. Грошова

допомога призначається сім'ї та за письмовою згодою інших членів виплачується одному з членів у таких розмірах.

У сучасних умовах соціальні послуги посідають особливе місце серед видів соціального захисту внутрішньо переміщених сімей з дітьми, у зв'язку з чим передбачено надання сім'ям із дітьми соціальних послуг безоплатно або на пільгових умовах. Також існує потреба подолання соціальних ризиків і зменшення негативних наслідків обставин, що породили внутрішнє переселення.

Як зазначили в Управлінні Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні, частина території нашої держави була тимчасово окупована, а на окремих територіях проводилися антитерористичні операції, що спричинило внутрішні переміщення. Особливо негативно це позначається на здоров'ї та нервово-емоційному стані жінок і дітей. Таким чином, українські жінки, які тікають від конфлікту, обтяжені тягарем догляду за маленькими дітьми в незнайомому середовищі та перевантажені щоденною роботою. Політична ситуація також негативно впливає на дітей, які стають свідками трагічних подій, втрачають близьких і батьків, змушені змінювати звичне середовище.

У таких ситуаціях спостерігаються негативні зміни у поведінці дітей – підвищення рівня страху чи агресії. Тому потрібно подолати або зменшити негативний вплив ситуації на сім'ї з дітьми-переселенцями. Це насамперед психосоціальні, соціально-сімейні, соціально-освітні, інформаційні, правові послуги та послуги з працевлаштування, які надаються державними та громадськими органами та фінансуються ними. У межах недержавних форм соціального захисту сімей з внутрішньо переміщеними дітьми об'єктами надання соціальних послуг є громадські, благодійні та релігійні організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з наданням соціальних послуг.

Соціальний захист обстежених домогосподарств із дітьми здійснюється також через надання соціальних виплат, що реалізуються у грошовій, натуральній формі чи трансфертах. Ми втікаємо від збройного конфлікту. Насильство та інші ознаки порушення прав людини часто змушують сім'ї залишати свої місця проживання. У зв'язку з цим важливо надавати матеріальну допомогу внутрішньо переміщеним особам, зокрема сім'ям із дітьми, у вигляді одягу, взуття, предметів першої необхідності та догляду за дітьми.

Зауважимо, що переселення людей, особливо сімей із дітьми, з районів проведення антитерористичних дій або тимчасово окупованих територій спричинило серйозні порушення їхнього здоров'я.

Важливим соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, зокрема сімей з дітьми, є медична допомога, яка надається в межах державної системи охорони здоров'я. В особливо складному становищі опинилися переселенці, зокрема сім'ї з дітьми, хворими на захворювання, що потребують дороговартісного і тривалого лікування, наприклад, ВІЛ-інфіковані, люди з інвалідністю, хворі на цукровий діабет. Органи охорони здоров'я отримують кошти на такі препарати залежно від кількості хворих у певному регіоні. А враховуючи постійне зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб майже в усіх

регіонах, обмежені фінансові можливості держави та тривалі адміністративні процедури, медичним органам важко забезпечити належне лікування цієї категорії людей.

Отже, захист внутрішньо переміщених сімей з дітьми здійснюється в рамках додаткового соціального захисту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування соціального захисту, і полягає в наданні додаткової матеріальної допомоги та соціальних послуг сім'ям. Вимушений або добровільний від'їзд з місця проживання внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, масового насильства, широкомасштабних порушень прав людини, стихійних лих або надзвичайних ситуацій, на жаль, але притаманний нашому населенню у сьогоднішні.

Незважаючи на здійснення додаткового соціального захисту у вигляді грошових виплат, соціального забезпечення, медичної допомоги та надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам, заходи, передбачені чинним законодавством України, не можуть подолати цю проблему остаточно.

8.9 Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів

Види суб'єктів господарювання наведено в ч. 2 ст. 55 ГК, де зазначено, що суб'єктами господарювання є господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до ЦК, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; філії, представництва, інші відокремлені підрозділи господарських організацій (структурні одиниці), створені ними для здійснення господарської діяльності.

Отже, *суб'єкти господарювання* становлять три відносно відокремлені групи: 1) юридичні особи – суб'єкти господарювання; 2) фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства; 3) відокремлені підрозділи господарських організацій, насамперед філії та представництва.

Захист суб'єктів господарювання, які постраждали від російських терористів, може бути здійснений такими засобами:

Військовий захист. У разі збройної агресії або терористичних актів держава може вживати військових заходів для захисту суб'єктів господарювання та мешканців. Це може включати в себе ведення спецоперацій, введення надзвичайного стану або військової стану.

Правовий захист. Держава може надавати правовий захист суб'єктам господарювання, які постраждали через терористичні дії агресора. Такі суб'єкти – це юридичні особи або фізичні особи-підприємці, які зазнали матеріальних або нематеріальних збитків унаслідок військових дій російських військ. Постраждали

суб'єкти господарювання є жертвами воєнних злочинів, скоєних росією проти України.

Фінансова підтримка. Держава може надавати фінансову допомогу суб'єктам господарювання, що постраждали від терористичних актів, для відновлення їхньої діяльності та компенсації збитків.

Заходи з безпеки. Захист суб'єктів господарювання може включати в себе заходи з підвищення безпеки, такі як зміцнення охорони об'єктів, упровадження процедур безпеки та інші заходи для запобігання терористичним актам.

Правова допомога. Суб'єкти господарювання мають право на правову допомогу та представництво в судових процедурах. Адвокати та юристи можуть допомогти зібрати необхідні докази, підготувати справу до суду та захищати права і інтереси постраждалих.

Компенсація збитків. Суди можуть розглядати питання про компенсацію матеріальних збитків, заподіяних терористичними актами. Вирок суду може включати в себе рішення про відшкодування збитків потерпілому суб'єкту господарювання.

Захист інформації. Суб'єкти господарювання мають право на конфіденційність своєї інформації та захист від несанкціонованого доступу або витоку конфіденційної інформації, особливо в разі, якщо терористичний акт спрямований на злам інформаційних систем.

Захист прав працівників. Якщо працівники суб'єкта господарювання постраждали внаслідок терористичних актів, їм надається правовий захист щодо відновлення на роботу, медичного обслуговування та інших соціальних пільг.

Правова підтримка для відновлення бізнесу. Державні органи можуть надавати додаткову правову підтримку для відновлення суб'єкта господарювання після терористичного акту – наприклад, через надання фінансової допомоги, податкових пільг тощо.

До суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, належать:

- ◆ підприємства (заводи, фабрики, склади, магазини, ресторани, готелі та інші), які були пошкоджені або знищені внаслідок обстрілів або бомбардувань; підприємства (зокрема підприємства, що розташовані в зоні бойових дій або в районах, які були окуповані російськими військами), які втратили своїх працівників внаслідок бойових дій;
- ◆ підприємства (зокрема підприємства, що експортували свою продукцію до росії або країн, які є союзниками росії), які втратили свої ринки збуту внаслідок російської агресії.

Збитки, яких зазнали суб'єкти господарювання від російських терористів, є значними. Вони включають в себе як матеріальні збитки (такі, як руйнування майна), так і нематеріальні збитки (такі, як утрата виробництва, втрата ринків збуту та втрата робочих місць).

Україна надає допомогу суб'єктам господарювання, які постраждали від російських терористів. Допомога включає в себе компенсацію матеріальних

збитків, надання грантів для відновлення виробництва та створення нових робочих місць.

Важливою є міжнародна підтримка України у відшкодуванні збитків, завданих російськими терористами. Міжнародна спільнота також надає підтримку Україні в захисті суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів. Зокрема, Європейський Союз і НАТО та Світовий банк надають Україні фінансову допомогу для відновлення економіки.

Приклад: 2023 року Європейський Союз надав Україні грант на відновлення промислового підприємства в Донецькій області, яке було пошкоджене внаслідок російської агресії. Грант у розмірі 100 мільйонів євро дозволить підприємству відновити свою діяльність і створити нові робочі місця.

Поняття захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, можна визначити таким чином: захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, – це комплекс заходів, спрямованих на відшкодування збитків, завданих цим суб'єктам унаслідок військових дій російських військ на території України. Мета захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, полягає у відновленні їх економічної спроможності та сприянні розвитку економіки України.

Основні напрямки захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, включають у себе *компенсацію матеріальних збитків* (відшкодування вартості майна, яке було пошкоджено або знищено внаслідок військових дій); *надання грантів для відновлення виробництва* (надання фінансової допомоги для відновлення їх виробництва); *створення умов для відновлення робочих місць* (надання державної підтримки для створення нових робочих місць).

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, є важливим завданням для України. Це завдання має вирішуватися як на національному, так і на міжнародному рівні. На національному рівні захист таких суб'єктів господарювання здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України. Україна вже розпочала реалізацію заходів щодо захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів. Зокрема, в Україні було створено Фонд відновлення України, який надає фінансову допомогу суб'єктам господарювання, які постраждали від війни.

Приклади: 2023 року Фонд відновлення України надав грант на відновлення швейної фабрики в Харкові, яка була пошкоджена внаслідок російського обстрілу. Грант у розмірі 10 мільйонів гривень дозволив фабриці відновити свою діяльність і створити нові робочі місця.

2023 року Національний банк України надав кредит на відновлення ресторану в Києві, який був знищений унаслідок російського обстрілу. Кредит у розмірі 5 мільйонів гривень дозволив ресторану відновити свою діяльність і забезпечити роботу 100 працівників.

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, є важливим кроком на шляху до відновлення економіки України та її позиції

на міжнародній арені. Такий захист є складним і багатогранним завданням, має низку особливостей, які слід ураховувати в розробленні та реалізації відповідних заходів.

Однією з особливостей також є те, що збитки, завдані суб'єктам господарювання внаслідок російської агресії, є значними. Вони включають у себе як матеріальні збитки, такі як руйнування майна, так і нематеріальні збитки, такі як втрата виробництва, втрата ринків збуту та втрата робочих місць.

Іншою особливістю є те, що захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, має здійснюватися як на національному, так і на міжнародному рівні. Так, на національному рівні захист здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України.

Ще однією особливістю є те, що захист таких суб'єктів господарювання є комплексним завданням, що передбачає не тільки відшкодування збитків, завданих суб'єктам господарювання, а й надання їм фінансової допомоги для відновлення їх діяльності та створення нових робочих місць.

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, здійснюється за рахунок зусиль як державних органів, так і приватних компаній.

Державні органи України, які відповідають за захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, включають у себе Кабінет Міністрів України; Міністерство економіки України; Державну податкову службу України; Державну митну службу України; Державну регуляторну службу України; приватні компанії також можуть брати участь у захисті суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, через надання фінансової допомоги, надання послуг із відновлення майна або створення нових робочих місць.

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, регулюється таким законодавством: Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»¹; Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»²; Кодекс цивільного захисту України³.

¹ Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.2023 р. № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>

² Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI : станом на 3 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17#Text>

³ Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 р. № 5403-VI : станом на 5 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

Українські телеканали та газети регулярно висвітлюють проблеми суб'єктів господарювання, які постраждали від російських терористів, що допомагає підвищити обізнаність громадськості про масштаби збитків, завданих російською агресією, і сприяє зборові коштів для допомоги постраждалим.

Приклади:

У травні 2023 року телеканал «Україна 24» випустив сюжет про підприємство «Азовсталь», яке було пошкоджено внаслідок російських обстрілів. У сюжеті розповідалося про те, як підприємство відновлюється після війни.

У червні 2023 року газета «День» опублікувала статтю про фермерів, які постраждали від російських обстрілів. У статті розповідалося про те, як фермери намагаються відновити своє господарство після війни.

У липні 2023 року журнал «Forbes» опублікував статтю про українських підприємців, які постраждали від російської агресії. У статті розповідалося про те, як підприємці намагаються відновити свій бізнес після війни.

У червні 2023 року на телеканалі «UA:Перший» відбувся марафон «Відбудова України», присвячений відновленню економіки України після війни. У марафоні взяли участь представники державних органів, приватних компаній та міжнародних організацій, які обговорили питання відшкодування збитків, завданих українським підприємствам внаслідок російської агресії.

У липні 2023 року на телеканалі «Інтер» було показано документальний фільм «Війна і бізнес: як відбудувати економіку України», у якому розповідалося про те, як українські підприємства відновлюються після війни.

У червні 2023 року видання «Reuters» опублікувало статтю про те, як Україна розробляє план відшкодування збитків, завданих українським підприємствам внаслідок російської агресії.

У липні 2023 року видання «The New York Times» опублікувало статтю про те, як міжнародні організації допомагають Україні у відшкодуванні збитків, завданих українським підприємствам внаслідок російської агресії.

ЄСПЛ також розглядає низку справ, у яких українські підприємці вимагають відшкодування збитків, завданих російськими терористами. Ці справи можуть призвести до виплати значних компенсацій постраждалим.

Захист суб'єктів господарювання, постраждалих від російських терористів, є важливим завданням для України. Це завдання має вирішуватися як на національному, так і на міжнародному рівні. Реальні приклади захисту суб'єктів господарювання, постраждалих від російських терористів, показують, що це завдання є реальним і може бути успішно реалізоване.

У березні 2022 року Верховна Рада ухвалила новий Закон № 2115-IX «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»¹, відповідно до якого суб'єкти господарювання

¹ Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX : станом на 12 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>

(фізичні особи, фізичні особи-підприємці, юридичні особи) подають фінансову звітність, аудиторські звіти та будь-які інші документи, подання яких вимагається відповідно до норм чинного законодавства в документальній та/або в електронній формі, упродовж трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період неподання звітності чи обов'язку подати документи; до суб'єктів господарювання не застосовується адміністративна та/або кримінальна відповідальність за неподання чи несвочасне подання фінансової звітності та/або документів, зазначених вище, у період дії воєнного стану або стану війни, а також упродовж трьох місяців після його завершення.

Подібне рішення № 161 від 13 березня 2022 р. «Щодо розкриття регульованої інформації емітентами цінних паперів»¹ було ухвалено Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Після завершення дії воєнного стану регульована інформація розкривається емітентами цінних паперів в наступні строки: річна регулярна інформація за 2021 звітний рік розкривається упродовж 90 днів після завершення дії воєнного стану; проміжна регулярна інформація за відповідний квартал 2022 року розкривається разом з річною регулярною інформацією за 2021 рік; особлива інформація про факти, що виникли упродовж строку дії воєнного стану, розкривається упродовж 30 днів після завершення дії воєнного стану.

Національний Банк України постановою № 41 від 7 березня 2022 р. «Про складання та подання фінансової звітності в період запровадження воєнного стану»² постановив щодо порядку подання фінансової звітності українськими банками в умовах воєнного стану: банкам України, які не завершили роботу щодо складання річної фінансової звітності та консолідованої річної звітності за 2021 рік у зв'язку з уведенням воєнного стану в Україні, продовжити цю роботу після припинення чи скасування дії воєнного стану; банки України за можливості подають та оприлюднюють на власному вебсайті річну фінансову звітність та консолідовану фінансову звітність за 2021 рік разом з аудиторським звітом і подають фінансову звітність, складену на основі таксономії фінансової звітності за міжнародними стандартами в єдиному електронному форматі, до центру збору фінансової звітності, операційне управління яким здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Національний банк України не застосовує до банків України заходів впливу за порушення ними строків подання річної фінансової звітності та консолідованої річної фінансової звітності за 2021 рік разом з аудиторським звітом, а також проміжної фінансової звітності та консолідованої проміжної фінансової звітності за I квартал 2022 року в період дії воєнного стану та упродовж трьох місяців після його припинення чи скасування.

¹ Рішення НКЦПФР від 13.03.2022 р. № 161 «Щодо розкриття регульованої інфор. *Нормативні документи від VOBU*. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10534>

² Про складання та подання фінансової звітності в період запровадження воєнного стану : Постанова Нац. банку України від 07.03.2022 р. № 41 : станом на 22 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041500-22#Text>

При цьому Міністерство фінансів України у своєму Інформаційному повідомленні від 11 березня 2022 р. «Щодо подання та оприлюднення фінансової звітності у період дії воєнного стану або стану війни»¹ звернуло увагу на обов'язковість та неперервність ведення бухгалтерського обліку суб'єктами господарювання: бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством; підприємства зобов'язані складати фінансову звітність на підставі даних бухгалтерського обліку; бухгалтерський облік на підприємстві ведеться неперервно від дня реєстрації підприємства до його ліквідації; господарські операції мають бути відображені в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені; питання організації бухгалтерського обліку на підприємстві належать до компетенції його власника (власників) або уповноваженого органу (посадової особи) відповідно до законодавства та установчих документів.

Роз'яснення питання строків оприлюднення річної фінансової звітності за 2021 рік разом з аудиторським звітом і подання звітності у форматі Таксономії UA МСФЗ XBRL за 2021 рік в умовах воєнного стану в Законі немає. Однак можна очікувати, що підхід до всіх суб'єктів господарювання буде аналогічним підходу Національного банку України.

Назвемо *нормативно-правові акти, що регулюють питання щодо особливостей захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів*:

Постанова КМУ від 03.03.2022 № 187 «Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією»².

Постанова КМУ від 06.03.2022 № 209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану»³.

Укази Президента України: № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 133/2022⁴ щодо його продовження; № 69/2022 «Про загальну мобілізацію»⁵, затверджені відповідно Верховною Радою України.

¹ Інформаційне повідомлення Мінфіну від 11.03.2022 р. «Щодо подання та оприлюднення фінансової звітності у період дії воєнного стану або стану війни». *Нормативні документи від VOBU*. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10561>

² Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації : Постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2022 р. № 187 : станом на 9 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-2022-p#Text>

³ Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 : Постанова Каб. Міністрів України від 06.03.2022 р. № 209 : станом на 23 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2022-p#Text>

⁴ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 17 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

⁵ Про загальну мобілізацію : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 65/2022: станом на 18 серп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>

Рішення НКЦПФР «Про впорядкування провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках у період дії воєнного стану» від 04.08.2022 № 1053¹.

Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 № 176 «Про внесення змін до Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду»².

Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 № 177 «Щодо особливостей функціонування органів управління акціонерів акціонерного товариства на період дії воєнного стану»³.

Постанова Правління НБУ від 24.02.2022 року № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану»⁴.

У період воєнного стану відчуження нерухомості та корпоративних прав (прав на частки, акції) не проводиться, але є така думка, що зазначені запобіжні міри є виправданими та унеможливають різного роду зловживання чи порушення прав власників.

Важливим аспектом є реалізація Мін'юстом можливості проведення найбільш нагальних реєстраційних дій для суб'єктів господарювання, благодійних організацій та громадських об'єднань, а також відновлення доступності на порталі Дія послуг щодо автоматичної реєстрації ФОП, внесення змін чи закриття ФОП, а також послуги з реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю.

8.10 Поняття адміністративного оскарження

У процесі функціонування адміністративних органів об'єктивно виникають конфлікти (суперечки) між такими органами, з одного боку, особами (громадянами України, іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, зокрема фізичними особами-підприємцями, громадськими об'єднаннями, що не мають статусу юридичної особи, юридичними особами, створеними згідно із законом, законодавством іноземної держави або на підставі міжнародних договорів України) – з іншого. Їх предметом є дійсні чи уявні порушення прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням

¹ Про впорядкування провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках у період дії воєнного стану : Рішення від 04.08.2023 р. № 1053.

² Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 р. № 176 «Про внесення змін до Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду». *Нормативні документи від VOBU*. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10653>

³ Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 р. № 177 «Щодо особливостей функціонування органів управління акціонерів акціонерного товариства на період дії воєнного стану». *Нормативні документи від VOBU*. URL: <https://document.vobu.ua/doc/10651>

⁴ Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану : Постанова Нац. банку України від 24.02.2022 р. № 18 : станом на 7 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-22#Text>

адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності¹.

Наявність таких суперечок у сфері реалізації адміністративними органами функцій публічного адміністрування потребує вироблення певних правових механізмів їх вирішення.

У демократичних правових державах існують різні форми захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності².

В Україні історично склалися **дві основні форми захисту** – *судова* і *адміністративна*. Головною відмінністю між ними є суб'єкти здійснення такого захисту: у першому випадку це суди, у другому – адміністративні органи. Існування різних за функційним призначенням суб'єктів захисту зумовлює й інші відмінності між вказаними формами, зокрема у правовій регламентації адміністративних процедур захисту, рівні їх забезпеченості юридичними гарантіями тощо.

Існування кожної з двох названих форм захисту прав осіб регламентується певними правовими нормами, які складають два самостійні інститути правового захисту. У зв'язку із цим можливо розмежувати правові норми, що регламентують адміністративне оскарження, від норм, що визначають інші форми (способи) правового захисту, та виділити їх у окремий правовий інститут.

У найбільш загальному значенні **адміністративне оскарження** адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративних органів можна схарактеризувати як *урегульований правовими нормами порядок діяльності адміністративних органів (їх посадових і службових осіб) з приводу розгляду та вирішення скарг на рішення, дії (бездіяльність) підпорядкованих їм органів (посадових і службових осіб)*.

З урахуванням форми реагування фізичних та юридичних осіб на порушення їхніх прав чи законних інтересів, та суб'єктів, які здійснюють їхній захист, є підстави розглядати такий правовий інститут як *інститут адміністративного оскарження адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративним органом* (надалі – інститут адміністративного оскарження)³.

Норми, як первинний елемент структури інституту адміністративного оскарження, залежно від предмета їх регулювання, можна класифікувати на такі групи:

- норми, що законодавчо закріплюють право особи на оскарження (вони є базою інституту адміністративного оскарження, адже є підставою, необхідною умовою його існування);

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

² Dragos D., Marrani D. Administrative Appeals in Comparative European Administrative Law: What Effectiveness? URL: https://www.researchgate.net/publication/312705391_Administrative_Appeals_in_Comparative_European_Administrative_Law_What_Effectiveness (viewed on August 31, 2020).

³ Dragos, D. (2016). Administrative Appeal. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance A. Farazmand (ed.). DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_1033-1

- норми, що визначають форму і порядок реалізації права особи на оскарження (є важливими юридичними гарантіями права особи на оскарження, адже створюють процесуальний механізм його реалізації і зобов'язують відповідні органи забезпечувати належну реалізацію цього права);
- норми, що встановлюють принципи адміністративного оскарження;
- норми, що регламентують порядок здійснення адміністративного провадження за скаргою, а також визначають порядок оскарження рішення, ухваленого за результатом розгляду скарги;
- норми, які визначають суб'єктів і порядок здійснення окремих видів контролю за дотриманням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження;
- норми, які встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргою.

Аналіз характеру правових норм, які складають інститут адміністративного оскарження, дозволяє виділити у ньому дві частини – матеріальну і процесуальну. *Матеріальні норми* інституту адміністративного оскарження закладають «фундамент» його функціонування, тоді як *процесуальні норми* є його «надбудовою», визначаючи правові форми реалізації норм матеріального права¹.

До *матеріальної частини* інституту адміністративного оскарження слід віднести норми, які законодавчо закріплюють право на оскарження та засіб (скарга, її нормативне поняття) його реалізації; норми, які визначають компетенцію органів виконавчої влади щодо розгляду скарг фізичних та юридичних осіб; норми, які закріплюють матеріальні принципи інституту адміністративного оскарження; норми, які визначають суб'єктів здійснення окремих видів контролю за дотриманням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження; норми, що встановлюють підстави та види юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного провадження за скаргою.

Процесуальну частину цього інституту складають норми, що визначають порядок реалізації права особи на оскарження; норми, що регламентують порядок здійснення провадження за скаргою, оскарження рішення, ухваленого за розглядом скарги, а також процесуальні принципи, що визначають режим такого провадження.

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома складовими: 1) наявністю правовідносин між особами та адміністративним органом, що виникають у зв'язку з реалізацією правозахисної та управлінської функцій адміністративними органами. Тому обов'язковим суб'єктом правовідносин є орган, наділений владними повноваженнями; 2) предметом і підставою оскарження є адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративного органу.

¹ Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації». 2019. URL: <https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1219-sistem-nij-zv-t-adm-n-strativne-oskarzhennya-potochnij-stan-ta-rekomendac-lipen-2019/>

Із викладеної вище тези випливає декілька висновків:

- у межах інституту адміністративного оскарження функціують складні відносини, значну частину з яких складають відносини у сфері публічного адміністрування відповідно з притаманним їм методом правового регулювання;
- норми інституту адміністративного оскарження направлені на вирішення адміністративно-правового конфлікту між адміністративним органом і особами.

Переважний масив норм інституту адміністративного оскарження становлять норми, які за галузевою приналежністю є нормами адміністративного права. Таким чином, необхідно визнати, що в межах інституту адміністративного оскарження об'єктивно застосовуються два методи правового регулювання – *імперативний* і *диспозитивний*.

Однією з характерних ознак інституту адміністративного оскарження є те, що в його межах здійснюється вирішення адміністративно-правової суперечки (конфлікту) між особою та адміністративним органом. Дослідження природи цієї категорії суперечок¹ дозволяє більш глибоко зрозуміти специфіку функціонування інституту адміністративного оскарження.

Слід відзначити, що природа адміністративно-правових спорів є недостатньо дослідженою юридичною наукою. Розглядаючи таке явище, як адміністративно-правовий конфлікт (суперечка), на нашу думку, передусім слід провести певну демаркаційну лінію між поняттями «адміністративно-правова суперечка» та «адміністративно-правовий конфлікт». Суперечка, за своєю природою є завжди конфліктом, протистоянням мотивів, інтересів, позицій тощо, тоді як конфлікт не завжди є суперечкою. Конфлікт можна розглядати як початковий етап, передумову суперечки, але конфлікт може й не перерости в суперечку. Адміністративно-правова суперечка є більш гострою та розвинутою формою адміністративно-правового конфлікту й вирішується, як правило, третьою стороною, яка виконує роль арбітра.

У юридичній літературі висловлюються різні позиції щодо розуміння поняття адміністративного оскарження та адміністративно-правової суперечки².

Для того, щоб підійти до визначення поняття **адміністративно-правової суперечки**, на нашу думку, слід виділити її основні особливості (ознаки).

По-перше, у літературі спостерігається єдність позицій стосовно того, що обов'язковою ознакою адміністративно-правових суперечок є те, що вони

¹ Відповідно до актуальних тенденцій в українській науковій мові, базованих на принципі очищення від вікових нашарувань російськомовної лексики, термін «спір», що є прямою калькою з російської мови від часів російської імперії, у цій праці змінюємо питомо українським відповідником «суперечка».

² Шувалова Т.О. Щодо процедури адміністративного оскарження рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 60–63; Хмиз М., Ковалів М., Єсімов С. Поняття та зміст адміністративно-правового інституту досудового оскарження в Україні. *Traektoria Nauki=Path of Science*. 2021. № 9. С. 3011–3017. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyattya-ta-zmist-administrativnoppravovogo-institutu-dosudovogo-oskarzhennya-v-ukrayini/viewer>

виникають з адміністративно-правових відносин. Виходячи з цього, обов'язковим учасником (стороною) таких відносин є орган виконавчої влади.

По-друге, в адміністративно-правових суперечках є підстави виділяти їх предмет і об'єкт. У юридичній та соціологічній літературі існує єдине розуміння предмета й об'єкта конфлікту (ми відзначили, що суперечка за соєю природою завжди є конфліктом). Так, під предметом конфлікту розглядається об'єктивно чинна або уявна проблема, яка є причиною незгоди між сторонами. Об'єкт конфлікту – це будь-які матеріальні або духовні цінності, до оволодіння або використання яких прагнуть сторони конфлікту. Отже, предметом адміністративно-правової суперечки, як правило, є рішення, дії чи бездіяльність однієї зі сторін адміністративно-правових відносин, які, як вважає інша сторона, порушують чи обмежують її права, свободи чи законні інтереси або створюють перешкоди для їх реалізації. Об'єктом адміністративно-правової суперечки є конкретні суб'єктивні права та обов'язки сторін адміністративно-правових відносин, які, на думку однієї зі сторін, порушуються або не виконуються іншою стороною.

По-третє, адміністративно-правова суперечка – це завжди протистояння правових позицій сторін адміністративно-правових відносин. При цьому адміністративно-правова суперечка виражається (чи у підставах виникнення, чи у способі вирішення) в юридичній формі, іншими словами – це юридична форма конфлікту між суб'єктами адміністративно-правових відносин

Приклад: підставами виникнення адміністративно-правової суперечки є юридично значущі дії, рішення, бездіяльність однієї зі сторін суперечки (переважно владних суб'єктів).

Ураховуючи викладені ознаки адміністративно-правової суперечки, характеризуємо її як юридичну форму конфлікту між правовими позиціями учасників (сторін) адміністративно-правових відносин у зв'язку з уявленням одного з них, що його права та/або охоронювані законом інтереси порушуються іншим учасником (стороною) таких відносин.

Одним із завдань, що має бути вирішене під час дослідження інституту адміністративного оскарження, є формування його понятійного апарату. У зв'язку із цим потребує з'ясування зміст і співвідношення таких термінів як «адміністративне провадження», «процедура адміністративного оскарження», «порядок розгляду та вирішення скарг», «скарга».

У Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутнє визначення терміна «скарга». Будь-яка юридична категорія й зокрема скарга виявляє чимало властивостей і ознак. Щоб утворити її поняття, особливо таке, що може використовуватися на практиці, потрібно відібрати з маси властивих цій категорії ознак найбільш суттєві, які розкривають її сутність. У літературі як адміністративні традиційно розглядаються скарги, що впливають з адміністративно-правових відносин.

Отже, *адміністративну скаргу* можна схарактеризувати як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин (суб'єкта звернення), що

адресоване адміністративному органу, який уповноважений здійснювати вирішення адміністративної справи (суб'єкта вирішення справи), з вимогою захисту порушених прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності.

Розглядаючи таку правову категорію, як «скарга», передусім слід відзначити в ній дві складові – процесуальну і матеріально-правову. Виділення процесуальної складової зумовлюється тим, що скарга є процесуальним засобом, який є підставою для порушення адміністративного провадження. *Процесуальна частина* скарги становить собою вимогу до адміністративного органу про розгляд та вирішення правової суперечки. Матеріально-правовий аспект скарги становить собою вимогу суб'єкта звернення до адміністративного органу, що здійснює вирішення адміністративної справи. При вирішенні адміністративних справ розгляд скарг здійснюється ієрархічно вищими адміністративними органами відносно тих органів, акти, дії чи бездіяльність яких є предметом суперечки.

Структура адміністративної скарги залишається майже не дослідженою, хоча виділення її складових дозволяє глибше зрозуміти її юридичну природу, виділити притаманні їй ознаки, які відрізняють скарги від інших засобів захисту та охорони суб'єктивних прав. Можна виділити такі *структурні елементи адміністративної скарги*: фактологічна частина, тобто вказівка на конкретні факти порушення закону; негативна оцінка викладених у скарзі обставин; вимога про усунення конкретних порушень прав чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб; вимога покарання посадової особи за здійснення незаконних дій (як факультативний елемент).

Однак ці елементи характеризують скаргу швидше як юридичний документ, а не як юридичну категорію, що має свій зміст і специфічні ознаки. В адміністративній скарзі, на нашу думку, слід виділити такі складові: предмет, підстави, зміст, суб'єктний склад. Потрібно відзначити й нерозривний зв'язок предмета і підстав адміністративної скарги.

Отже, *адміністративне оскарження* – це правовий інститут, який становить собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією особою права на оскарження ухваленого адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи бездіяльності.

8.11 Підстави та порядок подання скарги

Одним з елементів подання скарги є її підстави. *Підставами подання адміністративної скарги* є такі:

- 1) ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено право особи, її свободи чи законний інтерес;

2) процедурне рішення або дія чи бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на права, свободи чи законні інтереси особи¹.

Крім того, як свідчить аналіз окремих нормативно-правових актів, оскарженнями можуть бути адміністративні акти, дії чи бездіяльність адміністративних органів не тільки з точки зору їх законності, але й їх доцільності².

Приклад: згідно зі ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»³ акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Не можна вважати підставами адміністративної скарги докази, якими суб'єкт звернення обґрунтовує вимоги скарги. Підставою скарг завжди є юридичні факти, на основі яких суб'єкт звернення висуває вимоги суб'єкту вирішення суперечки. Такі факти є передумовою виникнення конкретних процесуальних правовідносин, тоді як із доказами закон не пов'язує виникнення, зміну чи припинення правовідносин⁴.

Наявність факту порушення суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів осіб відрізняє скаргу від інших видів звернень, зокрема пропозицій і заяв. Ця частина є обов'язковим елементом адміністративної скарги. Вона вказує на факти порушення прав і законних інтересів громадянина чи юридичної особи з боку певного адміністративного органу.

Особа в адміністративній скарзі, яку подає до адміністративного органу, вказує такі вимоги: 1) припинення вчинення адміністративним органом певної дії; 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; 4) визнання протиправним і скасування адміністративного акта чи окремих його положень; 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

³ Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

⁴ Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / Андрійко О.Ф. та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. Київ, 2011. 448 с.

настання незворотних правових наслідків; 6) учинення адміністративним органом необхідних дій із метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправою та зобов'язання вчинити певні дії.

До моменту ухвалення адміністративного акта особа може оскаржити: 1) відмову щодо початку адміністративного провадження; 2) відмову в наданні статусу заінтересованої особи; 3) відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; 4) рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; 5) відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами; 6) іншу процедурну дію та/або процедурне рішення у визначених законом випадках.

Скарга на іншу процедурну дію та/або процедурне рішення адміністративного органу (за деякими виключеннями) подана до завершення адміністративного провадження, розглядається після прийняття адміністративного акта.

Бездіяльність адміністративного органу оскаржується в разі неухвалення адміністративного акта в установленій законом строк або зволікання з розглядом справи (ухваленням процедурного рішення та/або вчиненням процедурної дії).

Скаргу на вчинення тієї самої процедурної дії, бездіяльність або ухвалення того самого адміністративного акта може бути подано окремою особою (індивідуальна скарга) або групою осіб (колективна скарга) лише один раз, крім випадків, передбачених законом.

Суб'єктний склад скарг становлять суб'єкт звернення та суб'єкт вирішення справи за скаргою. Зміст скарг складають вимоги суб'єкта звернення. Вимоги суб'єкта звернення, як впливає із формулювання терміна «скарга», що зафіксоване у ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», полягають у поновленні суб'єктивних прав та захисті його (або особи, в інтересах якої подана скарга) законних інтересів. Такі вимоги адресуються компетентному органу, що наділений відповідними владними повноваженнями розглянути й вирішити скаргу. Сам громадянин не в змозі забезпечити собі такий захист, адже не наділений державновладними повноваженнями.

У юридичній літературі неоднозначно вирішується питання про потребу юридичного обґрунтування вимог у окремих засобах захисту суб'єктивних прав. Порівнюючи ці дві форми правового захисту (адміністративну й судову), слід указати, що кожна з них, порівняно з іншою, має як переваги так і недоліки.

Перевагами адміністративного захисту насамперед є можливість оперативного реагування на порушення прав і свобод конкретної особи при фактичній відсутності матеріальних затрат особи, що скаржиться (за подання скарги в орган виконавчої влади не потрібно сплачувати державне мито, а матеріальні витрати, що пов'язані з розглядом справи, покладаються на органи, які цей розгляд здійснюють). Також адміністративне оскарження є більш простим за формою та

дозволяє оцінити дії, що оскаржуються не тільки з точки зору законності, але й доцільності та соціальної справедливості.

У свою чергу адміністративний захист поступається судовому за такими параметрами, як юридична кваліфікація осіб, що розглядають скарги, а також відсутність «відомчості», тобто зацікавленості у відстоюванні інтересів певного відомства.

Адміністративні скарги є також формою безпосереднього контролю фізичних та юридичних осіб за діяльністю адміністративних органів. Сутність цього контролю полягає в тому, що громадянин, знайомлячись з різними аспектами адміністрування вказаних органів, оцінює рівень її законності та доцільності, виходячи з рівня своєї свідомості, правої культури, професійного та іншого досвіду.

Звертаючись зі скаргами до адміністративних органів, громадянин чи юридична особа тим самим доводять до її відома факти, що викривають недоліки роботи цих органів та дають їм юридичну чи моральну оцінку. Звичайно, існує імовірність необґрунтованості скарги або неправильної оцінки викладених у ній фактів. Але в будь-якому разі за допомогою скарг здійснюється контроль відповідності закону рішень чи дій окремих органів, або посадових осіб, з метою виявлення та усунення можливих правопорушень і відновлення порушених прав та свобод громадян.

Скарга може бути подана скаржником в один зі способів, передбачених статтею 41 Закону України «Про адміністративну послугу» для подання заяви. Скарга подається до адміністративного органу, що ухвалив адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи бездіяльність, що оскаржуються, та мусить не пізніше наступного дня передати (надіслати) її разом із матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги, визначеному статтею 79 означеного Закону України.

Скаржник подає скаргу разом із документами, які він вважає потрібними для її розгляду, або копіями таких документів. Після перегляду справи, що розглядається за скаргою, оригінали документів повертаються скаржнику, якщо інше не передбачено законом.

Суб'єктом розгляду скарги є адміністративний орган вищого рівня (з урахуванням особливостей, визначених частиною третьою цієї статті), якщо іншого суб'єкта не передбачено законом. Суб'єктом розгляду скарги, пов'язаної зі здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади, є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження. Суб'єкт розгляду скарги може утворити комісію з розгляду скарг.

Посадова особа адміністративного органу, яка ухвалила адміністративний акт, процедурне рішення, вчинила дію або допустила бездіяльність, що оскаржується, не бере участі в розгляді скарги. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами й виконує обов'язки, визначені цим Законом для адміністративного органу, та може здійснювати перегляд справи в повному обсязі, зокрема збирати додаткові докази.

8.12 Предмет адміністративного оскарження

Предметом адміністративного оскарження є захист порушених прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності¹. Юридичною формою адміністративних актів адміністративних органів є правові акти, що ухвалюються на підставі та на виконання Конституції і законів України, через які реалізуються функції та компетенція цих органів.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж тридцяти календарних днів від дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративного провадження щодо ухвалення 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 упродовж тридцяти календарних днів від дня, коли вона дізналася або мала дізнатися про такий вплив.

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку ухвалення адміністративного акта.

Скарга на процедурну дію або процедурне рішення може бути подана упродовж тридцяти календарних днів від дня, коли особі, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або ухвалення процедурного рішення. Для окремих видів справ законом можуть встановлюватися інші строки подання скарги.

У разі пропуску у зв'язку з хворобою, відрадженням чи з інших поважних причин строку подання скарги, визначеного частиною першою цієї статті, скажник може звернутися із клопотанням про поновлення строку подання скарги. Звернення про поновлення строку подання скарги може бути подано впродовж десяти робочих днів від дня припинення обставин, що були поважною причиною пропуску строку подання скарги, але не пізніше одного року від дня ухвалення адміністративного акта. Скарга, строк подання якої пропущено з поважних причин, подається впродовж десяти робочих днів від дня отримання повідомлення про поновлення такого строку.

У разі поновлення строку подання скарги суб'єкт розгляду скарги зазначає про це в окремому рішенні або в рішенні за скаргою із зазначенням поважних причин пропуску строку подання скарги та документів або інших доказів, що підтверджують наявність поважних причин.

Скарга, подана з порушенням строку подання без поважних причин, передбачених цією статтею, залишається без розгляду.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Строк подання скарги не вважається пропущеним у разі незазначення в адміністративному акті строку та порядку його оскарження.

Скарга подається в письмовій (електронній або паперовій) формі, крім випадку, передбаченого частиною третьою цієї статті, та має містити:

- 1) найменування адміністративного органу, до якого подається скарга;
- 2) відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи скаржника, та його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адресу місця проживання/перебування, номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання скарги представником скаржника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;
- 3) вимоги скаржника та їх обґрунтування;
- 4) дату складення скарги.

Скаржник або його представник підписує скаргу, подану в письмовій формі, власноруч або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законом.

Скарга може бути подана в усній формі у випадках, передбачених законом, що фіксується в матеріалах справи через переведення її посадовою особою адміністративного органу в письмову форму в момент подання.

Звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження.

8.13 Можливі наслідки розгляду скарги

Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може ухвалити одне з таких рішень:

- 1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках – самостійно ухвалити адміністративний акт;
- 2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно ухвалити процедурне рішення;
- 3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
- 4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його:
а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії;
в) виконати іншу дію на вимогу особи;
- 5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;

- б) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт проти-правним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків¹.

Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до ухвалення протиправного адміністративного акта.

У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується.

Після скасування адміністративного акта, якщо це потрібно здійснити для усунення порушення, суб'єкт розгляду скарги:

- 1) зобов'язує адміністративний орган, що ухвалив адміністративний акт, видати новий адміністративний акт;
- 2) ухвалює власне рішення (за наявності повноважень щодо вирішення справи по суті).

Якщо усунення порушення не потребує додаткових процедурних дій, суб'єкт розгляду скарги, який має повноваження щодо вирішення справи по суті, зобов'язаний самостійно ухвалити відповідний адміністративний акт.

Якщо суб'єкт розгляду скарги зобов'язав адміністративний орган, який ухвалив адміністративний акт, видати новий адміністративний акт, суб'єкт розгляду скарги здійснює контроль за виконанням свого рішення за скаргою.

Суб'єкт розгляду скарги може вимагати від адміністративного органу інформацію про виконання рішення за скаргою через установлення розумного строку подання такої інформації. Оформлення адміністративного акта в адміністративному провадженні за скаргою, його реєстрація, доведення акта до відома особи та набрання ним чинності здійснюються згідно з вимогами законодавства.

У випадках, передбачених законодавством про адміністративну процедуру, якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не ухвалено та/або не доведено до відома скаржника у строк та в порядку, визначених законодавством, скарга вважається повністю задоволеною від дня, наступного за днем закінчення визначеного строку в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Суб'єкт розгляду скарги за результатами аналізу розгляду скарг може публікувати на своєму офіційному вебсайті із дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних» інформацію щодо практики розгляду та вирішення скарг.

¹ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

8.14 Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам

Конституція України визначає право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень¹.

Звертаючись до проблематики врегулювання деліктних відносин з участю держави Україна, Конституційний Суд України в рішенні від 30.05.2001 р. у справі № 1-22/2001 за конституційним зверненням ВАТ «Всеукраїнський Акціонерний Банк» зазначив, що Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (ст. ст. 3, 16, 22 Конституції України). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків.

Стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода в разі скасування вироку суду як неправосудного (ст. 62 Конституції України)².

Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 р. № 9 (п. 16) вищий судовий орган України звертає увагу на те, що суди мають суворо дотримуватися передбаченого ст. 56 Конституції України права особи 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, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень³.

Основними джерелами адміністративного права щодо відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам, є Конституція

¹ Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року. *Офіційний сайт Конституційного Суду України*. URL: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list7currDir=9395>

³ Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 р. № 9. *Офіційний сайт Верховного Суду України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96>

України, Загальна декларація прав людини¹, Конвенція про захист прав людини і основних свобод², Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України», «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду», «Про судовий збір», постанови Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», від 31.03.1995 № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди», рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 № 7-рп/2001.

Незаконними діями органів державної влади, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування є дії, які суперечать приписам законів та інших нормативних актів або здійснені поза межами компетенції вищезазначених органів. Незаконність рішення, дії чи бездіяльності завдавача шкоди має бути доведена.

Суб'єктом відшкодування завданої шкоди є держава, Автономна республіка Крим та орган місцевого самоврядування. Тобто шкода відшкодовується за рахунок державного бюджету, бюджету Автономної республіки Крим, бюджетів органів місцевого самоврядування.

Згідно з постановою Пленуму Верховного суду України від 31.03.1995 № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» при розгляді справ за позовами про відшкодування моральної шкоди на підставі ст. 56 Конституції України при встановленні факту заподіяння такої шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень вона підлягає відшкодуванню за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування.

При вирішенні спору про відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовими або службовими особами, слід виходити з того, що зазначений орган

¹ Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

² Конвенція про захист прав людини і основних свобод. Міжнародний документ від 11.1950. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004

має бути відповідачем у такій справі, якщо це передбачено відповідним законом (наприклад, ст. 9 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Якщо ж відповідним законом чи іншим нормативним актом це не передбачено або в ньому зазначено, що шкода відшкодовується державою (за рахунок держави), то поряд із відповідним державним органом суд має притягнути як відповідача відповідний орган Державного казначейства України.

Відповідальність за шкоду, завдану органом державної влади, органом влади Автономної республіки Крим або органом місцевого самоврядування, настає незалежно від вини цих органів, тобто і при випадковому завданні.

Якщо орган влади доходить висновку про потребу виплати відшкодування, питання вирішуються через ухвалення індивідуальних актів. Тому фактично можна стверджувати, що інститут позасудового та й добровільного відшкодування шкоди, завданої діями органів влади, в Україні відсутній. Відсутній навіть чіткий та прозорий концептуальний підхід до функціонування цього інституту, однак не виключено, що він може бути найбільш раціональним та дієвим способом відшкодування шкоди.

Згідно з п. 13 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» судовий збір не справляється за подання позовної заяви про відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їх посадовою або службовою особою, а так само незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури або суду.

Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 24.03.2020 року у справі № 818/607/17 регламентує, що «психологічне напруження, розчарування та незручності, що виникли внаслідок порушення органом держави чи місцевого самоврядування прав людини, навіть якщо вони не потягли вагомих наслідків у вигляді погіршення здоров'я, можуть свідчити про заподіяння їй моральної шкоди».

Згідно з постановою Пленуму Верховного суду України від 31.03.1995 № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» при розгляді справ за позовами про відшкодування моральної шкоди на підставі ст. 56 Конституції при встановленні факту заподіяння такої шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, місцевого самоврядування або їх посадових чи службових осіб вона підлягає відшкодуванню за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування.

Дія цієї норми не поширюється на випадки заподіяння моральної шкоди рішеннями, діями чи бездіяльністю недержавних органів, їх посадових чи службових осіб. Така шкода за наявності відповідних підстав може бути відшкодована на підставах відшкодування шкоди завданих унаслідок деліктних зобов'язань.

При вирішенні спору про відшкодування моральної шкоди, заподіяної громадянинові незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади, його посадовими або службовими особами, судам слід виходити з того,

що зазначений орган має бути відповідачем у такій справі, якщо це передбачено відповідним законом (наприклад, ст. 9 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Якщо ж відповідним законом чи іншим нормативним актом це не передбачено, або в ньому зазначено, що шкода відшкодовується державою (за рахунок держави), то поряд із відповідним державним органом суд має притягнути як відповідача відповідний орган Державного казначейства України.

Згідно з п. 11 постанови Пленуму Верховного суду України від 31.03.1995 № 4 «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» у справах про спростування відомостей, поширених засобами масової інформації (у пресі, на радіо й телебаченні) як відповідачі до участі притягаються автор, орган засобу масової інформації, що їх поширив, а в передбачених випадках – і відповідна службова особа цього органу, які й несуть обов'язок відшкодувати заподіяну моральну шкоду відповідно до ступеня вини кожного з них.

Якщо позивач не бажає притягати когось із них до відповідальності, на решту заподіювачів моральної шкоди покладається обов'язок із відшкодування тієї її частини, яка відповідає ступеню їх вини. Коли ж орган масової інформації не називає автора, суд виходить із того, що вину за поширення зазначених відомостей цей орган узяв на себе. На відповідача може бути покладено обов'язок із відшкодування заподіяної моральної шкоди не тільки тоді, коли суд задовольнив вимоги позивача про спростування поширених відомостей, а й тоді, коли відповідач спростував їх добровільно.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про інформацію» порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. Якщо ж порушенням права на свободу інформації особі завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду.

Суб'єкти владних повноважень як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку лише спростування недостовірної інформації про себе й не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Це не позбавляє посадових і службових осіб права на захист честі, гідності та ділової репутації в суді.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про інформацію» ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

Оціночними судженнями, за винятком наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема з огляду на характер використання стилістичних засобів (гіпербол, алегорій, сатири). Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості.

Якщо особа вважає, що оціночні судження або думки принижують її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, вона вправі скористатися наданим їй законодавством правом на відповідь, а також на власне тлумачення справи в тому самому медіа з метою обґрунтування безпідставності

поширених суджень, надавши їм іншу оцінку. Якщо суб'єктивну думку висловлено в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію, на особу, яка таким чином та у такий спосіб висловила думку або оцінку, може бути покладено обов'язок відшкодувати завдану моральну шкоду.

Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що ця інформація є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» питання про відшкодування моральної шкоди у зазначених випадках та її розмір вирішується за заявою громадянина ухвалою суду першої інстанції, який розглядав кримінальну справу або якому вона мала бути підсудна.

Розмір моральної шкоди в цих випадках визначається з урахуванням обставин справи, але за час незаконного перебування громадянина під слідством чи судом він має бути не меншим однієї мінімальної заробітної плати за кожен місяць перебування під слідством або судом. Відшкодування моральної шкоди в цих випадках провадиться за рахунок коштів державного бюджету незалежно від вини посадових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду.

8.15 Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією

Як визначено у ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», відшкодування майнової та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації держави Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на російську федерацію як на державу, що здійснює окупацію.

У квітні 2022 року Верховний Суд у постанові від 14 квітня 2022 року у справі № 308/9708/19 вказав, що українські суди можуть розглядати справи про відшкодування російською федерацією шкоди, завданої актами агресії фізичній особі-громадянину України. Згода російської федерації бути відповідачем у таких справах про відшкодування шкоди, як це вимагалось раніше, не потрібна.

На цей час уже сформована деяка позитивна практика щодо ухвалення на користь громадян України судових рішень про стягнення шкоди та збитків з російської федерації. Деякі з цих рішень підтверджені навіть у Європейському суді з прав людини.

Однак найсуттєвіше питання – це питання реального виконання таких рішень. Очевидно, що на добровільне виконання росією рішень українських судів розраховувати не варто. У такому разі залишається лише примусове виконання за рахунок активів рф, які розташовані або в Україні, або за кордоном.

Примусове виконання за рахунок активів рф, розташованих в Україні, можуть здійснювати лише державні виконавці.

Для примусового виконання рішення українського суду за рахунок активів рф, розташованих за кордоном, слід отримати згоду іноземних судових органів відповідної держави на визнання та примусове виконання рішення українського суду. Правила визнання та виконання рішень іноземних судів передбачені або у двосторонніх міжнародних договорах про правову допомогу, або в національному законодавстві відповідних країн, із якими спеціальні угоди з цього питання Україною не укладені.

Поки що практика примусового виконання судових рішень за кордоном відсутня. 15 березня 2022 року росія заявила про вихід зі складу Ради Європи. Процес виходу тривав 6 місяців. Таким чином, заяву до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) можна було подати впродовж 4 місяців від дати вчинення правопорушень, скоєних російською федерацією до 16.09.2022 року включно. Тобто строк для подання заяви до ЄСПЛ фактично сплив 16.01.2023 року. Заяву можна було подати через сайт <https://espl.com.ua>. Поки що приймання заяв через сайт призупинено.

Проте якщо правопорушення фактично триває – наприклад, на тимчасово окуповані території, складно визначити дату завершення правопорушення, щоб відрахувати від неї 4 місяці строку на звернення. Це питання є предметом обговорень. Проте поки що Європейський суд з прав людини продовжує приймати заяви щодо триваючих правопорушень на тимчасово окупованих територіях та відкриває за ними провадження. Заяви подаються вже безпосередньо до Європейського суду з прав людини. Для звернення до ЄСПЛ однозначно слід мати експертний висновок, який би підтвердив вартість зруйнованого майна. Звернення до ЄСПЛ є безкоштовним.

Прокурором Міжнародного Кримінального Суду (МКС) розпочато розслідування злочинів військово-політичного керівництва росії в Україні. Щодо ситуації в Україні до МКС звернулися 39 держав-учасників цього Суду. Наразі триває процес збору достатніх доказів. Україна попередньо ще 2015 року зробила заяву про визнання юрисдикції МКС щодо воєнних злочинів та злочинів проти людяності, скоєних на території України, починаючи від 20.02.2014 року і до сьогодні, вищими посадовими особами російської федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», яких визначить прокурор МКС, хоча й досі не ратифікувала Римський Статут.

Міжнародний Кримінальний Суд може залучати до провадження фізичних та юридичних осіб, потерпілих від скоєних злочинів. Під час проведення розслідування Прокурором МКС кожен потерпілий може зв'язатись із ним за допомогою спеціального вебресурсу (<https://www.icc-cpi.int/about/the-court>) та надати зібрані

докази вчинення воєнного злочину. Для участі в судовому розгляді (особисто або через представників) потерпілі мають подати заявку на участь за допомогою стандартної форми (https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-05/FILL-2019JointShortForm_L_UKR_11-April.pdf)

Міжнародний Кримінальний Суд розмістив рекомендації щодо заповнення такої заяви українською мовою як для фізичних осіб (https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2022-04/2019-JointShortFormGuide_UKR_11-april-corrected.pdf), так і для юридичних осіб.

Передбачається, що після закінчення судового розгляду та винесення обвинувального вироку Міжнародний Кримінальний Суд може ухвалити рішення про виплату постраждалим особам такого відшкодування шкоди та сплату компенсацій через спеціальний Трастовий фонд для потерпілих.

Винним суб'єктом за завдану внаслідок війни шкоду є російська федерація. Передбачається, що після Перемоги буде розпочато єдиний процес України проти росії, у результаті якого з останньої буде примусово стягнуто кошти (репарація, контрибуція), завдяки яким буде відшкодована вся майнова шкода, завдана воєнними діями.

Є різновидом державної соціальної допомоги такий, коли держава за власний рахунок виплачує певній категорії постраждалих кошти в тих розмірах і на тих умовах, які будуть визначені самою державою.

Загальні засади компенсації та відшкодування шкоди потерпілим від надзвичайних ситуацій (зокрема воєнних дій) закріплені в Кодексі цивільного захисту України¹. Зокрема, відповідно до ст. 86 Кодексу забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, здійснюється через надання житлових приміщень із фонду житла для тимчасового проживання, будівництво або закупівлю житлових будинків для постраждалих за рахунок державних коштів за умови добровільного передання постраждалими зруйнованого або пошкодженого житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання. При цьому постраждали, яким виплачено грошову компенсацію за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок), житлом за рахунок держави не забезпечуються.

Конкретні механізми, процедури, умови виплати грошових компенсацій та здійснення іншого відшкодування завданої воєнними діями шкоди регулюються спеціальними законами та підзаконними актами. Поки що основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання компенсації за втрачене / пошкоджене майно в результаті воєнних дій, є:

1. Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації від 26 березня 2022 р.

¹ Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

№ 380¹ (далі – Порядок № 380). Визначає умови, механізм і процедуру подання заявок про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій.

2. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації від 20 березня 2022 р. № 326². Установлює процедуру визначення шкоди та збитків компетентними органами.

3. Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд № 473 від 19 квітня 2022 р.³ (далі – Порядок № 473). Установлює механізм фіксації пошкоджень будівель і споруд різних форми власності, зумовлених збройною агресією рф.

4. Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією російської федерації № 947 від 18 грудня 2013 р.⁴ (далі – Порядок № 947).

Однак ці акти регулюють лише певні етапи та окремі аспекти в єдиному доволі складному процесі компенсації державою шкоди. Від початку війни в Парламенті перебуває на розгляді декілька законопроектів, які мають повною мірою регулювати цей механізм, проте поки що жодний закон не ухвалено.

Фактично на сьогодні ми маємо чітко розроблений державою на рівні законодавства лише перший етап отримання компенсацій за пошкоджене / зруйноване майно – етап збору доказів, документів та іншої інформації, яка в подальшому стане основою для отримання виплат або іншого відшкодування.

Отже, поки триває війна та не ухвалено Закон про порядок компенсації / відшкодування шкоди за втрачене / пошкоджене майно, головним завданням є фіксація всіх фактів такого знищення, пошкодження всіма можливими засобами. Чим більше доказової бази буде зібрано, тим простіше буде потім пройти процедуру отримання компенсації.

Окрему увагу варто звернути на чинний на сьогодні Порядок № 947, який установлює механізм надання грошової допомоги та грошової компенсації постраждалим від збройної агресії російської федерації. По-перше, цей Порядок поширюється виключно на територію Донецької та Луганської областей. По-друге, він закріплює надання фізичним особам таких видів допомоги:

¹ Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації від 26 березня 2022 р. № 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-п#top>

² Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації від 20 березня 2022 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-п#Text>

³ Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд № 473 від 19 квітня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-п#n9>

⁴ Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією російської федерації № 947 від 18 грудня 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-п#n7>

- *грошова допомога* – надається постраждалим, житло яких пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків та які відмовилися від евакуації, відселення та залишилися на попередньому місці проживання та/або в межах відповідного населеного пункту. Розмір грошової допомоги становить від 3 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (8 052 грн – 40 260 грн);
- *грошова компенсація* – надається постраждалим, які є власниками житла, що перебуває на контрольованих Україною територіях та було зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру. Рішення про надання грошової компенсації ухвалюють спеціальні комісії, які утворюються Донецькою та Луганською облдержадміністраціями. Розмір грошової компенсації становить не більш як 300 тис. гривень за один об'єкт зруйнованого житла.

Незважаючи на те, що цей Порядок стосувався зон проведення АТО, юридично на сьогодні він продовжує діяти. Однак фактична робота спеціальних комісій з обстеження зруйнованого або пошкодженого житла, а також виплата зазначених вище грошових сум із початком повномасштабного вторгнення є ускладненими. Зумовлено це наявністю інших чинних нормативно-правових актів, ухвалених 2022 року, та відсутністю на сьогодні єдиного порядку та механізму виплати грошових компенсацій усім постраждалим від воєнних дій.

Фіксувати пошкодження потрібно до початку ремонтних робіт, оскільки надалі можуть виникнути труднощі із доведенням фактично завданої шкоди та розміру її відшкодування.

Самостійно зафіксувати факт пошкодження або знищення можна за допомогою:

- фото-, відеофіксації (на початку запису відео потрібно назвати свої дані, дату, час та місце зйомки, коментувати в її процесі характер порушень та всю відому інформацію про факт пошкодження, а далі слід зафіксувати усі руйнування на фото);
- записаних на відео або на папері власноруч під підпис свідчень свідків (не менше 2-х), сусідів, представників ОСББ або управляючої компанії багатоквартирного будинку про відому їм інформацію (про власника майна та про обставини пошкодження або руйнування); на відео або письмовому акті (протоколі) необхідно зафіксувати інформацію про дату, місце його складання та осіб, які надали свідчення (їх паспортні дані, контактна інформація);
- складання власного акта про пошкодження з переліком зниклих, пошкоджених, зруйнованих речей у довільній письмовій формі (із датою, місцем, паспортними даними, підписами усіх повнолітніх членів сім'ї у кінці);
- зберігання публікацій зі ЗМІ, листування із соціальних мереж, де висвітлювалися обставини пошкодження відповідного майна.

Також одним із способів фіксації факту пошкодження майна та оцінювання завданих збитків є звернення до експертів і приватних компаній із метою

здійснення ними обстежень та експертиз відповідного майна. Маємо звернути увагу, що кошти, витрачені на експертизу, швидше за все, не будуть компенсовані. Однак саме вказана в них сума може бути виплачена у подальшому. Також рекомендуємо перед замовленням відповідних обстежень, експертиз повідомити про це органи місцевого самоврядування, яким також потім потрібно надати копії зроблених за результатами роботи актів, висновків.

Зробити це можна через звернення до уповноважених органів влади, а також через спеціальні офіційні вебресурси.

Порядок № 380 стосується виключно нерухомого майна (будівлі, споруди, об'єкти будівництва, щодо яких отримано право на виконання будівельних робіт, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури) та поширюється на фізичних / юридичних осіб (заявників), які є:

- власниками (балансоутримувачами) нерухомого майна;
- замовниками будівництва щодо об'єктів будівництва;
- за якими таке майно закріплено на праві господарського відання чи праві оперативного управління (для юридичних осіб);
- членами житлово-будівельних кооперативів, які викупили житлове приміщення кооперативу, але не оформили право власності на нього;
- які здійснили інвестування та фінансування будівництва об'єктів, щодо яких отримано право на виконання будівельних робіт;
- ОСББ, керівником багатоквартирних будинків, житлово-будівельними кооперативами, які здійснюють утримання відповідних будинків (для юридичних осіб);
- спадкоємцями / правонаступниками вищезазначених осіб.

Подати інформаційне повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно можна незалежно від місця проживання чи перебування фізичної особи або місця розміщення юридичної особи: а) через портал Дія; б) через застосунок ДІА у смартфоні (розділ «Послуги» – «Пошкоджене майно»); в) через ЦНАП / нотаріуса.

Подання інформаційного повідомлення безкоштовне.

Передбачається, що після цього буде: а) створено спеціальну комісію в органах місцевого самоврядування, яка буде оцінювати збитки та визначати суми виплат; б) безпосередньо зараховано кошти або надано компенсацію в іншій формі. Однак поки що механізми виконання даних етапів не розроблено законодавчо. Після подання інформаційного повідомлення потрібно отримати акт обстеження майна.

Порядок № 473 стосується виключно нерухомого майна (будівлі, споруди). Заява про складення акта обстеження подається до міських / сільських рад, а в разі їх відсутності – до військових адміністрацій.

Обстеження пошкоджених об'єктів здійснюється комісією, до складу якої залучаються фахівці, уповноважені представники власника або управителя об'єкта (за можливості). За результатами комісійного обстеження складається акт обстеження об'єкта, пошкодженого внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією російської федерації.

Відповідно до пункту 8 Порядку № 473 такий акт надалі долучається міськими / сільськими радами або військовими адміністраціями до Реєстру пошкодженого та знищеного майна.

Якщо майно постраждало через пожежу, спричинену бойовими діями, потерпіла особа може звернутись до ДСНС щодо видання їй акту про фіксацію пошкоджень.

Подати заяву в поліцію можна не тільки в разі пошкодження майна внаслідок бойових дій, а також у випадках установлення факту мародерства, пограбування або коли об'єктом пошкодження є транспортний засіб.

Після отримання заяви органами Національної поліції буде відкрито кримінальне провадження за ст. 438 Кримінального кодексу України щодо російських військових.

Законодавство не містить обмежень щодо використання одночасно всіх вказаних вище можливих засобів повідомлення про факт пошкодження або знищення майна.

8.16 Міжнародні способи захисту прав приватних осіб

Механізм міжнародного захисту прав приватних осіб складає *система міжнародних органів і організацій*, що діють з метою здійснення захисту міжнародних стандартів прав і свобод приватних осіб чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що окрім міжнародних органів і організацій у світі існує безліч так званих *неурядових правозахисних організацій*.

Стаття 55 Конституції України, яка надає право громадянам звертатися до міжнародних механізмів захисту прав людини, має на увазі винятково міжнародну частину механізму. Такі міжнародні органи відрізняються тим, що вони створюються за взаємною згодою кількох держав, як правило, оформленою міжнародною угодою, діють у межах такої угоди, яка визначає їхні повноваження і спеціальні правила процедури. Особливостями міжнародних правозахисних організацій є те, що: а) вони мають правовий вплив на уряди; б) їх рішення обов'язкові для виконання; в) вони можуть впливати на міжнародне співтовариство, щоб те відреагувало на порушення прав приватних осіб.

Умовно всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи: універсальні та регіональні. *Універсальні правозахисні механізми* – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на весь світ незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми певною мірою пов'язані з основною міжнародною організацією світу – Організацією Об'єднаних Націй (далі – ООН). Це не випадково: по-перше, її членами є майже всі держави світу, по-друге, відповідно до Статуту ООН однією з основних цілей її діяльності є «утвердження віри в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості».

Статут зобов'язує головний орган ООН – Генеральну Асамблею ООН – приділяти особливу увагу захистові прав приватних осіб. 1948 року вона ухвалила

Загальну декларацію прав людини, а після цього – низку міжнародно-правових актів, які стосуються різноманітних аспектів правозахисної діяльності (про громадянські, політичні, культурні права, заборону геноциду, апартеїду, расової дискримінації тощо). Питання прав людини розглядають у головних комітетах Асамблеї, а також у її допоміжних органах (наприклад, у спеціальних комітетах з дискримінації, проти апартеїду тощо).

Серед інших основних органів ООН особливу роль у захисті прав людини відіграє Економічна і Соціальна Рада (ЕКОСОС), яка під керівництвом Генеральної Асамблеї координує економічну й соціальну діяльність ООН, зокрема, як зазначено в Статуті, готує «рекомендації з метою поглиблення поваги і дотримання прав людини й основних свобод для всіх».

Однак, незважаючи на широкі повноваження й ту важливу роль, яку відіграють у міжнародних відносинах головні органи ООН, основні функції щодо захисту прав людини виконують спеціалізовані правозахисні органи й організації.

Усі *універсальні правозахисні органи* поділяють на три види:

- 1) постійні органи, що є частиною апарату ООН: Комісія ООН з прав людини, Комісія становища жінок та інші комісії ООН. У межах іншого основного органу ООН – Секретаріату – створено Центр прав людини, розташований у Женеві, й Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Останньою за часом була створена 1993 року посада Верховного Комісара ООН із прав людини;
- 2) органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН. У межах ООН було розроблено безліч міжнародних договорів про захист прав людини, що розвивають положення Загальної декларації щодо окремих груп прав чи окремих прав, закріплених у ній. На виконання цих угод було створено Комітет ООН з прав людини (не плутати з Комісією ООН), Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань тощо;
- 3) спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй. Сьогодні існує 16 таких організацій. Однак далеко не всі ці установи займаються правами приватних осіб. Для тих, що здійснюють правозахисну діяльність, вона не є основною, а впливає із загальносоціальної спрямованості їх діяльності й, відповідно, лише доповнює її. До таких установ належать насамперед Міжнародна Організація Праці (МОП) і Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Регіональну міжнародну організацію називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, відповідно до материка – наприклад, Європейська, Африканська чи Південноамериканська.

Європейська система захисту прав людини – найрозгалуженіша і найдієздатніша. Система діє в рамках Ради Європи, членом якої Україна є від 1995 року. Європейський правозахисний механізм заснований на низці договорів, основним серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Крім неї в рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія, Європейська

конвенція прав меншостей, Європейська конвенція прав дитини, Європейська конвенція запобігання катуванням. Головний європейський правозахисний орган – Європейський суд із прав людини (далі – Суд) – має одну відверту перевагу перед більшістю сучасних правозахисних організацій – його рішення обов'язкові для держав, що приєдналися до Конвенції про захисту прав і основоположних свобод. У результаті рішення Суду впливають на формування не тільки європейських, але і світових стандартів прав людини, і навіть на відповідну законодавчу практику багатьох цивілізованих держав.

Україна упродовж кількох років входить у трійку країн, включно із росією та Туреччиною, за кількістю позовів проти неї у Суді. Крім суду, при Раді Європи діють Європейський комітет з прав меншин, Комітет незалежних експертів із соціальних і економічних прав, Європейський комітет запобігання катуванням. Повноваження цих органів не порівняні з повноваженнями Суду. Більшість міжнародних інстанцій зосереджені на загальному нагляді за станом прав людини в державах, які підписали міжнародні угоди, на основі яких ці організації працюють. Таке спостереження полягає в заслуховуванні періодичних доповідей держав, перевірок на місцях.

Скарги чи петиції про порушення прав людини, які надходять у такі організації, використовують для формування уявлення про загальну ситуацію, яка склалася в сфері захисту прав людини у відповідній державі. Тобто такі органи не розглядають кожне повідомлення про порушення прав, а намагаються з'ясувати загальну картину. Багато міжнародних механізмів улаштовані так, що вони можуть безпосередньо реагувати тільки на масові чи систематичні порушення прав тими чи іншими державами, скарги ж на одиничні випадки порушень ураховуються лише як ще один штрих до загальної ситуації захисту прав людини в окремих державах. Тобто вони діють у рамках процедур «скарг до роздумів», коли відповідний орган не прагне до виправлення кожного порушення прав людини, про які йому повідомляють. Скарги, які надходять до нього, він оцінює щодо визначення того, наскільки певне порушення стосується всього населення держави, скарги втрачають свою індивідуальність і збираються масиви даних, які згодом використовують для рішення питання про потребу, методи й обсяг втручання.

Найефективнішими є органи й організації, які мають право прийому і розгляду індивідуальних скарг (петицій) від громадян і організацій – жертв порушень прав людини. Тобто ці організації провадять квазісудовий процес, на якому сперечаються між собою дві сторони – обвинувачувана держава й особа, яка застановить про порушення її прав. За результатами виноситься рішення, обов'язкове для виконання державою чи юридично, чи фактично через величезний міжнародний авторитет відповідного органу і характеру самого рішення. Відмінність цих органів полягає в їх «обов'язку ухвалити рішення в кожній спрямованій до них справі, навіть якщо це усього лише рішення щодо питання про його допустимість». Отже, метою процедури є виправлення кожного конкретного порушення.

Сторони при цьому можуть бути присутні при розгляді їхньої справи (обсяг цього права варіюється в різних органах).

Серед регіональних міжнародних органів із прав людини є судові органи (Європейський суд з прав людини, та інші), квазісудові органи (Комітет незалежних експертів, утворений згідно з Європейською соціальною хартією). Комісії або комітети та суди повністю складаються з незалежних членів (експертів або суддів), які не є представниками своїх держав. У своїй діяльності ці органи використовують такі основні механізми: скарги (представлені окремими особами, групами осіб або державами); судові справи; процедури подання доповідей. Скарги на держави представляються комісії або комітету в рамках процедури, яка зазвичай іменується квазісудовою. Потім контрольний орган виносить рішення, очікуючи, що відповідна держава його виконає, хоча жодної правозастосовної процедури для цього не існує.

Найчастіше для того, щоб висловити свою згоду із системою розгляду скарг, держава має зробити відповідну заяву або ратифікувати факультативний протокол. Прикладами органів, які розглядають скарги, є Комітет з прав людини та Комітет з ліквідації расової дискримінації.

Існують також конвенційні органи (наприклад, Європейський комітет із питань запобігання тортурам і такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню).

Європейський суд з прав людини. Правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і Регламент Європейського суду з прав людини. Відповідно до Конвенції Суд може розглядати заяви держав – учасниць Європейської конвенції з прав людини – з питань порушення Конвенції в інших державах-членах (ст. 33) та заяви окремих осіб, груп і неурядових організацій про порушення прав людини, що мали місце в державах-членах (ст. 34). Порядок розгляду таких заяв різний. У разі звернення до Суду із заявою держави – члена Ради Європи (таке звернення може бути зроблене з метою захисту прав людини в іншій державі-учасниці) – Суд розглядає цю заяву, досліджує представлені факти, а в разі потреби може провести розслідування. Держава, щодо якої було подано заяву, має створити всі відповідні умови для встановлення викладених у ній фактів.

Процедура розгляду Європейським судом з прав людини заяв окремих осіб, груп і неурядових організацій більш складна.

По-перше, мають бути дотримані умови, що стосуються суб'єкта подачі заяви. Якщо це особа, то мають бути дотримані вимоги, установлені ст. 1 Конвенції. Особою вважається як індивід, так і юридична особа. Якщо це група осіб, то справа має стосуватися ідентичного порушення прав усіх осіб, що складають групу. Групою можуть бути визнані, наприклад, подружжя, члени організації. Якщо це неурядова організація, то для її звернення до Європейського суду в порядку ст. 34 Конвенції мають бути дотримані умови, що належать до критеріїв «асоціацій» (ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини).

По-друге, для звернення до Європейського суду з прав людини потрібно, щоб заявник вичерпав усі внутрішньодержавні способи правового захисту свого

права. Практика Суду свідчить про те, що як засоби правового захисту розглядаються лише засоби судового захисту, а також про те, що заявник має вичерпати не тільки всі доступні йому в державі засоби судового захисту, а й повноцінно використовувати чинне законодавство. Заявник може звернутися до Європейського суду з прав людини, не використовуючи всіх внутрішньодержавних засобів правового захисту, у тому разі, коли вони безсумнівно неефективні. Звернення до органів несудового захисту (Уповноваженого із прав людини, прокурора, органів виконавчої влади, Президента держави тощо) не розглядаються Судом як звернення до правових засобів захисту.

По-третьє, заява може бути прийнята, якщо від дня ухвалення останнього рішення в цій справі внутрішньодержавними судовими органами минуло не більше шести місяців.

По-четверте, Європейський суд не розглядає анонімні заяви (ст. 35), але заявник може просити не вказувати його ім'я в разі офіційного опублікування результатів розгляду скарги; заяви, які одного разу вже були розглянуті Європейським судом із прав людини (ст. 35); заяви, що є предметом розгляду в іншому міжнародному органі із захисту прав людини (ст. 35); заяви, не сумісні з положеннями Конвенції, явно необґрунтовані або такі, що містять ознаки зловживання правом звернення до Суду (п. 3 ст. 35). Неприйнятними є заяви, за якими Європейський суд з прав людини не компетентний ухвалювати рішення, – наприклад не пов'язані з порушенням прав, проголошених у Європейській конвенції з прав людини. Після використання всіх національних засобів правового захисту громадянин згідно з частиною третьою статті 55 Конституції України має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Можливість використовувати порядок захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, який певний час застосовується у країнах-членах Ради Європи (всього таких країн сорок), з'явилась у громадян України після вступу України до Ради Європи й ухвалення 17 липня 1997 року Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції».

Відповідно до статті 1 зазначеного Закону Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 4.6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського Суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції (згідно зі статтею 25 зазначеної Конвенції в її старій редакції).

Європейська комісія з прав людини може приймати заяви, адресовані Генеральному секретареві Ради Європи, про порушення будь-якою державою

Конвенції тільки за умови, що ця держава визнає компетенцію Комісії приймати такі заяви. Україна, як вказано вище, визнає таку компетенцію Комісії й зобов'язується не перешкоджати ефективному здійсненню цього права. За критеріями, визначеними Конвенцією, Суд:

- може прийняти справу до розгляду тільки після того, як були використані всі національні засоби захисту аж до звернення до Верховного Суду, відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, і не пізніше шести місяців від дати ухвалення остаточного рішення відповідною національною установою;
- не розглядає заяви, які надійшли до того, як Україна стала членом Ради Європи;
- не розглядає індивідуальні заяви, якщо вони анонімні;
- за своєю сутністю порушує те саме питання, що вже було розглянуте Європейським Судом або вже було вирішене за допомогою іншої процедури міжнародного розслідування чи врегулювання, і не містить жодної нової інформації;
- такі дії є зловживанням правом на оскарження або явно необґрунтовані;
- такі дії не сумісні з положеннями Конвенції або протоколів до неї. Тобто приймаються до розгляду лише скарги, пов'язані з порушенням тільки тих прав, що гарантовані Конвенцією і протоколами до неї.

До прав, які можуть бути захищені Європейським Судом, належать права:

- на життя;
- на повагу до гідності;
- на свободу й особисту недоторканність;
- на законність обвинувачення і справедливість незалежного і безстороннього суду;
- підозрюваного, обвинуваченого та підсудного на захист;
- на те, що відносно кожної людини закон не матиме зворотної сили;
- на таємницю листування;
- на свободу думки, совісті і релігії;
- на свободу виявлення поглядів;
- на свободу мирних зборів;
- на участь в асоціаціях (політичних партіях і громадських організаціях);
- на створення сім'ї, а також право чоловіка і жінки мати рівні громадянські права у шлюбі;
- на захист від будь-якої дискримінації;
- на приватну власність;
- на освіту;
- виборче право;
- не бути позбавленим волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірної зобов'язання;
- на вільне пересування і свободу вибору місця проживання на території певної держави, де людина законно перебуває;

- вільно залишати будь-яку країну, право громадянина не бути висланим з території своєї держави, а також право безперешкодного в'їзду на її територію;
- право іноземця не бути свавільно висланим за межі держави, на території якої він законно проживає.

Тому громадянин України не може звернутися до Європейського Суду зі скаргою, наприклад, щодо порушення його права на працю, на відпочинок, на соціальний захист тощо. Разом із тим Європейський Суд може захистити й ті права і свободи громадянина, які прямо не передбачені Конституцією України, але передбачені Конвенцією про захист прав і основних свобод людини: право підсудного на те, що його справу розгляне справедливий, незалежний і безсторонній суд, право засудженого на перегляд вироку, право людини не бути позбавленою волі лише на підставі неспроможності виконання свого договірною зобов'язання. Європейським Судом не розглядаються заяви, що стосуються порушення відповідних прав людини не державою, а третіми особами (наприклад, заяви щодо поганого ставлення конкретного представника адміністрації місця позбавлення волі до ув'язненого або щодо невиплати підприємством заробітної плати тощо. Проте особа, використовуючи національні засоби захисту своїх прав, може, скажімо, звернутися до суду з позовом про невиплату заробітної плати, а якщо позов буде задоволений судом, але грошова сума з підприємства так і не стягнута, – до Європейського Суду з петицією про невжиття державою заходів із належного виконання судових рішень).

Європейський Суд не скасовує та не змінює рішень національних судів, а виносить нове рішення, яке є обов'язковим для практики Суду ЄС. Так, відповідно до законодавства України 20 листопада 2018 року Антимонопольним комітетом України ухвалено рішення № 652-р, яким визнано, що державна допомога у формі фінансової підтримки – дотації на покриття збитків від надання послуг пасажирським автомобільним транспортом загального користування, включаючи втрати від безкоштовного перевезення пасажирів муніципальним автотранспортом у дні відзначення загальнодержавних, загальнономіських, новорічних та інших свят і заходів, що виділяються на підставі Комплексної програми розвитку міського пасажирського транспорту на 2018–2023 роки», затвердженої рішенням Вінницької міської ради від 22 грудня 2017 року № 1003 (зі змінами від 23 лютого 2018 року № 1081), Комунальному підприємству «Вінницька транспортна компанія» на період з 01 січня 2018 року по 31 грудня 2023 року у сумі 407 772,20 тис. грн, – є недопустимою державною допомогою для конкуренції, відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Після цього рішення Вінницька міська рада скористалася механізмом судового захисту й подала позов у порядку адміністративного судочинства. У цій справі вже винесено рішення Верховним судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31 березня 2020 року (справа № 640/65/19 адміністративне провадження № К/9901/30620/19).

Верховний Суд підтвердив винесені рішення попередніх судових інстанцій й не підтримав позицію позивача. Суди попередніх інстанцій доходили висновку, що твердження позивача щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права ЄС під час ухвалення Рішення № 652-р є хибним, безпідставним, необґрунтованим і таким, що суперечить законодавству та матеріалам справи. Верховний Суд остаточно підтвердив необґрунтованість твердження скаржника щодо помилковості використання Антимонопольним комітетом України джерел права ЄС під час ухвалення Рішення № 652-р, оскільки останнє суперечить чинному законодавству та встановленим судами фактичним обставинам справи.

Право звернення громадянина до відповідних міжнародних установ чи органів міжнародних організацій не обмежується лише європейськими наглядовими інститутами. Існують й інші інституції глобального міжнародного рівня (наприклад, Управління Верховного комісара ООН у правах людини або Управління Верховного комісара ООН у справах біженців тощо), до яких в установленому порядку можуть звертатись громадяни України за умови ратифікації Україною відповідних актів міжнародного законодавства.

Більшість угод у галузі захисту прав приватних осіб вимагають, щоб держави надавали періодичні доповіді. Вони складаються самими державами, які керуються рекомендаціями контрольного органу. Мета такої звітності, а також її подальший огляд відповідним органом моніторингу є чесним обміном питаннями, з якими зіштовхуються правозахисники у своїх зусиллях на шляху до реалізації відповідних прав. Доповіді відкрито обговорюються, і це має назву «державного діалогу».

Державні доповіді розглядаються разом із будь-якими «тіньовими звітами» НУО, які базуються на власних джерелах і аналізі зі звертаннями до документів цієї держави. Після діалогу між представниками державних і незалежних членів експертного органу з моніторингу цей орган надає свої зауваження щодо відповідності цієї держави стандартам, які містяться в обов'язковому документі, що розглядається. Ці спостереження стосуються як позитивних, так і критичних аспектів, які у свою чергу стосуються документів держави.

У низці документів для забезпечення постійних візитів були також розроблені надійніші процедури з метою не тільки реагувати на випадки порушення прав людини, але також запобігати їм. Наприклад, Конвенція проти катувань запобігає поганому поведженню з особами, позбавленими своїх свобод у Європі. В основі Європейської конвенції з попередження катувань і нелюдського або такого, що принижує гідність, поведження чи покарання лежить система відвідувань – наприклад, приймальників-розподільників для неповнолітніх, відділень поліції, армійських казарм і психіатричних лікарень. Члени Комітету з'ясовують, як поводяться із затриманими, і в разі потреби рекомендують вжити заходів щодо забезпечення дотримання права не зазнавати катувань або нелюдського поведження.

Цей механізм надихнув на розроблення аналогічного механізму ООН. Делегації Конвенції проти катувань періодично відвідують держави, які є учасниками

Конвенції, але існує можливість організувати спеціальні додаткові візити, якщо права приватних осіб систематично порушуються через відсутність належних механізмів правозастосування. Часто рішення про те, чи варто виконувати отримані рекомендації, залишається на розсуд самих держав. У багатьох випадках реальні гарантії прав приватних осіб залежать від тиску міжнародного співтовариства і значною мірою – від роботи неурядових організацій. Це менш ніж задовільний стан справ, оскільки може сплинути надто багато часу від скоєння порушення прав приватних осіб до звернення до ООН чи Ради Європи. Щоб змінити такий стан, потрібно, щоб держави гарантували права приватних осіб на національному рівні й розробили належний механізм усунення будь-яких порушень.

8.17 Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів

Від початку війни міжнародні партнери виділили для України майже 170 млрд євро. Зазначена сума об'єднує військову, фінансову та гуманітарну допомогу від урядів іноземних держав, а також міжнародних фінансових організацій¹. Про це йдеться в оновленому дослідженні Кільського інституту світової економіки. Згідно з даними системи «Ukraine Support Tracker» донорами України стали 40 країн, а також європейські інституції, Міжнародний валютний фонд і Світовий банк.

Європейський Союз виділив майже 62 млрд євро, допомога від США сягнула 71 млрд євро. До списку країн-донорів також увійшли Велика Британія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Китай, Японія, Норвегія, Південна Корея, Швейцарія, Тайвань, Туреччина та Індія. Від них Україна додатково отримала 23 млрд євро міжнародної допомоги. Ще майже 13 млрд євро надали міжнародні фінансові організації.

Майже половину від виділених коштів складає фінансова допомога, близько 40 % – військова допомога, решта – гуманітарна. Найбільшу військову підтримку Україна отримала від Сполучених Штатів Америки – понад 43 млрд євро. Країни-члени ЄС та європейські інституції зобов'язалися надати Україні майже 36 млрд євро на потреби бюджету. У червні 2023 р. до державного бюджету України надійшло 3 млрд дол. США зовнішнього фінансування. Майже половину із залучених коштів Україна отримала у формі грантів на безповоротних умовах².

У червні 2023 р. країни-донори надали такі кошти: ЄС – 1,64 млрд дол. (пільгове фінансування); Сполучені Штати Америки – 1,2 млрд дол. (грант); Світовий банк – 104 млн дол. (пільгове фінансування); Фінляндія – 15 млн дол. (грант).

Залучена міжнародна допомога спрямовується на фінансування пріоритетних видатків держбюджету, зокрема соціальних і гуманітарних виплат.

¹ URL: <https://minre.gov.ua/2023/06/29/mizhнародna-dopomoga-dlya-ukrayiny-syag...>

² URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/ministry_of_finance_attracted_usd_3_bill...

Міжнародний валютний фонд (МВФ)

29 червня 2023 року Рада виконавчих директорів МВФ завершила перший перегляд програми в рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) для України, що дозволить владі України отримати близько 890 млн дол. США на підтримку бюджету¹. Програму EFF Рада директорів МВФ затвердила в березні 2023 р. Зазначена програма є частиною загального пакету підтримки України в розмірі 115 млрд дол.

Завдяки програмі EFF уряд України зможе впроваджувати політику, спрямовану на підтримку фіскальної, зовнішньої, цінової та фінансової стабільності, а також на стимулювання економічного відновлення. Програма має поліпшити економічне управління та зміцнити інституції для сприяння довгостроковому зростанню та євроінтеграції.

Світовий банк (СБ)

19 червня 2023 року до державного бюджету України від Світового банку надійшло фінансування розміром 63 млн євро². Кошти надала Міжнародна асоціація розвитку (IDA) на пільгових умовах у межах проєкту СБ «Підтримка державних видатків для забезпечення стійкого державного управління в Україні» (PEACE). Строк погашення кредиту становить 10 років, із чотирирічним пільговим періодом. Кошти спрямовуватимуться на часткове відшкодування видатків держбюджету на зарплати працівників державних органів і педагогів за лютий та березень 2023 р.

Група Світового банку надасть Україні додаткову фінансову допомогу в розмірі 1,76 млрд дол. США. Фінансування охоплює кредит СБ у розмірі 500 млн дол. США, гарантований Великою Британією, грант у розмірі 1,25 млрд дол. США від Сполучених Штатів і грант від уряду Фінляндії в розмірі 15 млн дол. США. Пакет фінансової допомоги надається в рамках проєкту PEACE, спрямованого на підтримку державних видатків для стійкого державного управління України.

Грантові кошти від США та Фінляндії 29 червня 2023 року надійшли до держбюджету України та будуть спрямовані на зарплати працівників державних органів і педагогів, пенсійні виплати, а також виплати за окремими програмами державної соціальної допомоги³.

21 червня 2023 року була укладена між Україною та Світовим банком Угода про залучення додаткового кредитного фінансування в сумі 500 млн дол. США під гарантію Великої Британії в рамках конференції з відновлення України в Лондоні⁴. Зазначені кошти є частиною п'ятого додаткового фінансування проєкту PEACE. Кошти позики будуть спрямовані на зарплати працівників державних органів небезпекового сектору, зокрема Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), працівників бюджетних установ освітньої сфери,

¹ URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/29/pr23249-ukraine-imf-exe...>

² URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraina_otrimala_63 mln_ievro_vid_svitovogo...

³ URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/21/world-bank-a...>

⁴ URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/ministry_of_finance_attracted_usd_1215_b...

на пенсійні виплати, виплати за окремими програмами державної соціальної допомоги, а також на оплату медичних послуг за програмою медичних гарантій.

У рамках конференції з відновлення України в Лондоні українське Дунайське пароплавання та Міжнародна фінансова корпорація (IFC) підписали Угоду, яка допоможе залученню інвестицій для оновлення флоту¹. Головна мета домовленостей – мобілізувати приватні інвестиції для модернізації та розширення флоту – основного українського перевізника на Дунаї. Також IFC сприятиме впровадженню європейських стандартів корпоративної політики та фінансової прозорості.

Україна отримає 1,5 млрд дол. США позики від Світового банку на підтримку політики розвитку й відновлення. Рішення щодо цього 29 червня 2023 р. затвердила Рада виконавчих директорів СБ. Кошти будуть надані під гарантії уряду Японії й спрямовані на зміцнення соціального захисту та відновлення економіки, зокрема допоможуть профінансувати субсидії для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та пенсійні виплати².

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)

Укрзалізниця отримає фінансування на суму 200 млн євро від ЄБРР у рамках проєкту «Надзвичайна підтримка української залізниці»³. Зазначений проєкт сприятиме відновленню та модернізації залізничної інфраструктури України. Це вже другий проєкт із фінансування Укрзалізниці, який реалізується з ЄБРР від початку повномасштабного вторгнення. Перший проєкт підтримав стабільність компанії, а другий – буде спрямовано на пріоритетні інвестиційні проєкти. Термін погашення становитиме до 15 років, включно з пільговим періодом до трьох років.

Кошти позики на суму 100 млн євро буде спрямовано на фінансування капітальних вкладень АТ «Укрзалізниця», зокрема на закупівлю матеріалів для відновлення залізничних коридорів з ЄС, а також оновлення рухомого складу. Наступні 100 млн євро спрямовуватимуться на фінансування критичних потреб компанії – забезпечення стабільних і безперебійних залізничних вантажних та пасажирських перевезень.

2023 року ЄБРР підтримає український енергетичний сектор пакетом допомоги в розмірі 600 млн євро⁴. Кошти отримають «Укренерго», «Нафтогаз» та «Укргідроенерго». Відповідні меморандуми підписано в рамках конференції з відновлення України в Лондоні. Кожна компанія отримає відповідно по 200 млн євро у вигляді кредитів та грантів від міжнародних партнерів.

Меморандум ЄБРР із «Нафтогазом» передбачає три основні напрямки співпраці: створення стратегічних запасів природного газу, інвестиції в декарбонізацію та скорочення викидів метану, а також інвестиції в підвищення енергоефективності.

¹ URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraine_signs_an_agreement_with_the_world_ba...

² URL: https://mtu.gov.ua/news/34434.html?fbclid=IwAR2niojcu-DMA_RHxngBnWD

³ URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/29/world-bank-n...>

⁴ URL: https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/611478/

ЄБРР також надасть підтримку «Укргідроенерго» у відновленні та модернізації гідроелектростанцій. Пакет фінансування буде надано у відповідь на нещодавню повінь у Херсонській області, спричинену руйнуванням дамби в Новій Каховці. 50 млн євро спрямують на фінансування ліквідності для підтримки стійкості компанії, а решта 150 млн євро призначені для відновлення двох гідроелектростанцій поблизу окупованої Запорізької АЕС. Меморандум з «Укренерго» має на меті забезпечити стабільну та безперебійну передачу та диспетчеризацію електроенергії. Від початку повномасштабного вторгнення росії «Укренерго» залучило фінансову підтримку ЄБРР у вигляді кредитів і грантів на загальну суму понад 500 млн євро. Близько 300 млн євро від цієї суми зміцнили ліквідність компанії та дали їй можливість здійснити виплати учасникам ринку за 2022 р. та 2023 р.

Також ЄБРР надасть кредит розміром 50 млн євро «Укрексімбанку»¹. Угоду щодо цього кредиту підписано 23 червня 2023 р. в Лондоні. Кошти посилять кредитну спроможність банку, а також забезпечать фінансову підтримку приватного бізнесу і муніципалітетів, що постраждали від війни.

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ)

1 червня ЄІБ підписав угоду з Державним агентством відновлення та розвитку інфраструктури України на виділення понад 50 млн євро грантових коштів ЄС, які допоможуть Україні відбудувати критичну інфраструктуру, пошкоджену під час воєнних дій². Кошти спрямують на придбання та будівництво тимчасових мостів, призначених для відновлення дорожніх шляхів України.

Цей грант доповнює пакети Екстрених заходів солідарності від ЄІБ, підготовлених у співпраці з Європейською Комісією як терміновий захід для підтримки України. Передбачено виділити Україні 2,3 млрд євро екстреної допомоги, з яких 1,7 млрд євро вже виплачено 2022 року на потреби критичної інфраструктури для забезпечення життєдіяльності країни.

2 червня ЄІБ та АТ «Укрзалізниця» підписали грантову угоду від ЄС на суму 6,7 млн євро для підтримки життєдіяльності компанії під час повномасштабної війни росії проти України³. Грант ЄС допоможе покрити найнагальніші потреби залізничної компанії, яка підтримує українську економіку та українців.

13 червня Європейська Комісія та ЄІБ погодили надання гарантії ЄС, яка дасть змогу ЄІБ виділити нові кредити на 100 млн євро⁴. Кошти спрямують на швидке відновлення України, зокрема на ремонт муніципальної чи енергетичної інфраструктури. Гарантія ЄС є одним з елементів ініціативи «EU for Ukraine (EU4U) Initiative», яку ЄІБ затвердив у березні 2023 р. Ініціатива також передбачає створення фонду «EU4U Fund» і пакет технічної та консультативної допомоги розміром 100 млн євро із власних коштів ЄІБ.

¹ URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/06/23/701528/>

² URL: <https://ibf.ua/articles/Cbrr-nadast-ukreksimbanku-kredit-na-sumu-e50-mln-160358>

³ URL: <https://www.ecas.europa.eu/delegations/ukraine/україна-отримає-грант-єс...>

⁴ URL: <https://www.ecas.europa.eu/delegations/ukraine/eib-та-укрзалізниця-підп...>

Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО)

В Україні впроваджується програма «Підтримка ЄС для задоволення нагальних житлових потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні», що фінансується ЄС через Інвестиційну платформу сусідства (NIP) і реалізується під управлінням НЕФКО. Програма спрямована на забезпечення житлом українців, які були змушені залишити свої домівки внаслідок збройної агресії російської федерації¹.

Кошти на зазначену програму перепрофільовано з програми «Покращення утилізації твердих побутових відходів та енергоефективності в об'єднаних територіальних громадах України» у зв'язку з повномасштабним вторгненням росії в Україну та початком бойових дій.

Програма реалізується в малих і середніх громадах у західних та центральних регіонах України. Здійснюється ремонт і реконструкція наявних муніципальних споруд у десяти містах – Чернівцях, Чорткові, Івано-Франківську, Хмельницькому, Ківерцях, Ковелі, Луцьку, Рівному, Золочеві та Звягелі. Загальне фінансування програми ЄС становить 19,4 млн євро, а на кожен проєкт виділяється від 1,5 до 2,5 млн євро залежно від його обсягу та потреб громади. Грантові інвестиції покривають вартість технічного проєктування, будівельних робіт і матеріалів, управління проєктом і моніторингу.

Поточні проєкти спрямовано на відновлення, реконструкцію та перефільовання наявних муніципальних споруд, таких як гуртожитки, заклади охорони здоров'я, адміністративні будівлі, школи та дитячі садки, які можна використати для розміщення ВПО. Усі проєкти пройшли стадію закупівель, у більшості громад тривають будівельні роботи. Заплановано виконати такі заходи: внутрішні ремонтні роботи, теплоізоляція будівель, установлення обладнання для опалення, електро- та водопостачання, заміна вікон та дверей, облаштування зон відпочинку надворі.

Завдяки реалізації програми близько 1800 ВПО отримують житло та доступ до основних муніципальних послуг.

Окрім цієї програми, під управлінням НЕФКО впроваджуються ще три фінансовані ЄС програми, пов'язані із забезпеченням переселенців житлом та відновленням критичної інфраструктури, що зміцнить стійкість і спроможність українських громад приймати новоприбулих із найбільш постраждалих від війни регіонів.

Організація Об'єднаних Націй

ООН та її гуманітарні партнери надали допомогу Україні для подолання наслідків підриву росіянами Каховської ГЕС і доставили питну воду, предмети гігієни та продукти харчування, які можуть задовольнити потреби майже 180 тис. людей². Також направлено ліки й медичні матеріали, набори для надання притулку та необхідні предмети домашнього вжитку. Поставки надано Міжнародною організацією з міграції, Агентством ООН у справах біженців, ЮНІСЕФ, Всесвітньою продовольчою програмою та Всесвітньою організацією охорони здоров'я, а супровід вантажів організовано Управлінням ООН з питань біженців.

¹ URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/новий-внесок-єс-до-пакет...>

² URL: <https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/нова-програма-під-управл...>

Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ)

Для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС Міжнародний комітет Червоного Хреста надає обладнання для очистки води та медичну допомогу. Зокрема, МКЧХ доставив труби, резервуари для води, насоси та ремонтне обладнання до Херсона й постраждалих від затоплення районів, а також передав продукти першої необхідності та медичні товари. Також МКЧХ надає технічну підтримку екстреним службам, щоб допомогти громадам подолати ризики, які виникли через протипіхотні міни й боєприпаси, що не здетонували¹.

Європейський Союз (ЄС)

До надання Україні допомоги для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС долучилися 16 країн Євросоюзу².

Австрія, Бельгія, Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Латвія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Польща, Іспанія та Швеція, використовуючи механізм цивільного захисту ЄС, надали мешканцям постраждалих районів цистерни з водою, водяні насоси, човни, рятувальне обладнання, генератори та іншу необхідну допомогу.

Європейська комісія ухвалила рішення про постачання Україні трьох потужних мобільних станцій для обробки води, кожна з яких здатна виробляти близько 120 тис. літрів чистої питної води на добу. Також ЄС продовжує координацію із гуманітарними організаціями та партнерами з доставки постраждалим українцям предметів першої необхідності (питної води, продовольчих наборів, грошової допомоги, обладнання для організації притулку). Для забезпечення таких гуманітарних операцій ЄС мобілізував додатково 500 тис. євро.

Крім того, після прориву греблі в Новій Каховці Європейський Союз забезпечить постачання до України 500 електрогенераторів зі своїх запасів rescEU, розміщених у Польщі. Генератори використовуватимуться для відновлення роботи об'єктів критичної інфраструктури, зокрема водонасосних та каналізаційних станцій у постраждалих районах півдня України. Генератори мають різну загальну потужність від 12,5 кВА до 1100 кВА. Загальна вартість обладнання становить 16 млн євро³.

20 червня Європейська комісія запропонувала створити спеціальний інструмент фінансування в обсязі близько 50 млрд євро, який забезпечить послідовну, передбачувану підтримку України на період 2024–2027 рр.⁴ Така допомога базуватиметься на фінансовій підтримці держави у вигляді грантів і позик.

Новий механізм для України підтримуватиме зусилля нашої держави щодо макрофінансової стабільності, сприятиме відновленню, а також модернізації країни під час упровадження ключових реформ на шляху вступу до ЄС. Зазначене уможливить перехід до зеленої, цифрової та інклюзивної економіки, яка поступово узгоджується з правилами та стандартами ЄС.

¹ URL: <https://reports.unocha.org/en/country/ukraine/flash-update/75IREGG0th59...>

² URL: <https://www.icrc.org/en/document/nova-kakhovka-dam-icrc-responds-water-...>

³ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_3282

⁴ URL: <https://www.ecas.europa.eu/delegations/ukraine/ec-надсилає-500-електрог...>

У рамках конференції з відновлення України в Лондоні виконавчий віцепрезидент Європейської комісії Валдіс Домбровскіс разом із головою ЄІБ Вернером Хоєром, головою ЄБРР Оділь Рено-Бассо та керуючим директором Міжнародної фінансової корпорації Махтаром Діюпом підписали угоди на суму понад 800 млн євро з метою мобілізації приватних інвестицій для відновлення та відбудови економіки України¹. Угоди, підтримані Європейським фондом сталого розвитку (фінансовим підрозділом Інструменту сусідства, розвитку та міжнародної співпраці «Глобальна Європа»), свідчать про спільне міжнародне прагнення мобілізувати приватний сектор для відновлення та відбудови України. Ці угоди виокремлено в новий Інструмент підтримки України, який, як очікується, буде введено в дію 2024 року.

Розглянемо докладніше п'ять угод щодо фінансування відновлення економіки, енергетики та комунальної інфраструктури України.

1. Гарантія EU4Business для мікро-, малих та середніх підприємств. Нова угода з Групою ЄІБ про надання 40 млн євро у вигляді гарантій, зокрема 30 млн євро для України, що розблокує кредити в обсязі 375 млн євро для малих і мікропідприємств. Решту виділено для банків у Молдові, Грузії, Вірменії та Азербайджані.

2. Механізм для малих і середніх підприємств – поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі (ПВЗВТ). 125 млн євро у вигляді нових кредитів для малих і середніх підприємств від українських банків стануть можливими завдяки адаптації до поточної програми розподілу ризиків, що фінансується Комісією та впроваджується Групою ЄІБ.

3. Кредити для швидкого відновлення – ініціатива «ЄС для України» (EU4U). 100 млн євро нового фінансування від ЄІБ для України ЄС гарантує у вигляді суверенних кредитів для швидкого відновлення, включно з терміновим ремонтом муніципальної та енергетичної інфраструктури.

4. Програма гарантування малих кредитів. Близько 200 млн євро у вигляді фінансування від фінансових установ України для малого бізнесу, з особливою увагою до агробізнесу та підприємств, що належать жінкам, завдяки партнерству ЄС і МФК (Міжнародної фінансової корпорації), спрямовано на зниження інвестиційного ризику з боку приватного сектора.

5. Грант місту Кременчук у рамках Фонду енергоефективності України та програми реагування на кризові ситуації. 1,1 млн євро у вигляді грантів від ЄС спрямовано через МФК Кременчуцькій міській раді, щоб допомогти відремонтувати муніципальні будівлі для розміщення сотень внутрішньо переміщених осіб, які виїхали з районів, що постраждали від російської агресії.

22 червня Україна отримала п'ятий транш розміром 1,5 млрд євро в рамках масштабної макрофінансової допомоги (МФД) на 2023 р. Загальний обсяг фінансування за програмою МФД сягає 18 млрд євро. 2023 року до державного бюджету України надійшло вже 9 млрд євро пільгових коштів від ЄС. Наступні транші в рамках масштабної програми МФД надходять

¹ URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/yes-zaproponuye-na-pidtrymku-ukrayiny-b...>

до держбюджету впродовж 2023 р. з урахуванням виконання Україною узгоджених сторонами умов.

Від 26 червня 2023 р. українські малі та середні підприємства мають можливість подати заявку на отримання фінансування через «2023 Ideas Powered for Business» від SME Fund – Фонду підтримки малого та середнього бізнесу – ініціативи Європейської комісії, яку реалізує Відомство інтелектуальної власності ЄС (EUIPO)¹. Українському бізнесу надається безпрецедентна можливість отримати доступ до фінансових ресурсів для захисту своєї інтелектуальної власності.

США надають усебічну допомогу для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) надає Україні рятувальне й водоочисне обладнання, грошову допомогу, продукти харчування, воду та паливо². Зокрема USAID надає підтримку ДСНС України у придбанні та доставці обладнання для очищення води, насосів для відкачування води, рятувального обладнання на воді, а також човнів і човнових моторів. Понад тисячі домогосподарств, які постраждали від затоплення, USAID виплатить по 2200 грн грошової допомоги на людину, або загалом 22,5 млн грн упродовж трьох місяців.

9 червня Міністерство оборони США оголосило про новий пакет допомоги Україні в галузі безпеки на загальну суму близько 2,1 млрд дол. США. До пакету допомоги увійшли критично важливі засоби протиповітряної оборони та боєприпаси – додаткові снаряди для ЗПК «Patriot», системи ППО та ракети HAWK, артилерійські снаряди, безпілотні авіаційні системи «Puma», боєприпаси для ракетних систем із лазерним наведенням. Пакет також передбачає навчання українських воїнів і технічне обслуговування наданої техніки³.

13 червня 2023 р. Міністерство оборони США оголосило про новий пакет військової допомоги для України в розмірі 325 млн дол. США. Пакет містить додаткові боєприпаси для національних передових зенітно-ракетних систем (NASAMS), зенітні комплекси «Stinger», додаткові боєприпаси для ракетно-артилерійських систем високої мобільності (HIMARS), артилерійські снаряди, 15 бойових машин піхоти «Bradley», 10 бронетранспортерів «Stryker», протиброньові системи «Javelin», ракети TOW, протитанкові системи AT-4, понад 22 млн патронів до стрілецької зброї, гранати, підривні боєприпаси для прибирання перешкод, засоби підтримки тактичного захищеного зв'язку, запчастини та інше польове обладнання⁴.

16 червня 2023 р. США оголосили про надання додаткової гуманітарної допомоги для України на 205 млн дол. Допомога складається із продуктів харчування, безпечної питної води, послуг із захисту, освіти, правової допомоги, фінансування доступного житла, медичного обслуговування тощо⁵. З урахуванням

¹ URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-provide-16-million-in-humanita...>

² URL: <https://www.gov.uk/government/news/major-air-defence-package-for-ukrain...>

³ URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-commits-60-million-to-natos-ukrai...>

⁴ URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/kanada-vijskova-dopomoha/7131532.html>

⁵ URL: <https://suspilne.media/512165-nimeccina-nadast-ukraini-381-miljon-evro-...>

нового пакета допомоги загальний обсяг фінансування гуманітарної допомоги для України з боку США у 2023 фінансовому році становить понад 605 млн дол., а з лютого 2022 р. – понад 2,1 млрд дол.

США заплановано також виділити Україні 1,3 млрд дол. фінансової допомоги, яку буде спрямовано на енергетичні та інфраструктурні потреби¹. Зокрема 520 млн дол. направлять на ремонт і модернізацію енергосистеми України, 657 млн дол. – на відновлення зруйнованої життєво важливої інфраструктури, зокрема залізничних ліній, портів та прикордонних переходів, 100 млн дол. – на цифровізацію української митної системи та 35 млн дол. – на допомогу українському бізнесу та підприємцям.

27 червня 2023 р. Міністерство оборони США оголосило про новий пакет військової допомоги для України на загальну суму 500 млн дол. США. Новий пакет призначено для підтримки контрнаступальних операцій України, зміцнення її протиповітряної оборони. У рамках пакету надано також додаткову бронетехніку, протитанкові системи та інше обладнання, критичні боєприпаси².

10 червня 2023 р. уряд *Великої Британії* оголосив про виділення додаткових 16 млн фунтів стерлінгів гуманітарної допомоги Україні для подолання наслідків затоплень, спричинених руйнуванням Каховської дамби³. Фінансування буде спрямовано на підтримку гуманітарних організацій, які працюють у постраждалих районах на півдні Херсонської області, і призначене для придбання обладнання, житла та предметів першої необхідності в районах, що постраждали від затоплення після прориву дамби, бойових дій та в громадах переселенців.

Організація Червоного Хреста отримає 10 млн фунтів стерлінгів, Управління ООН з координації гуманітарних питань – 5 млн, а Міжнародна організація з міграції – 1 млн. До пакету гуманітарної допомоги Великої Британії також увійшли рятувальні човни, фільтри для води, водяні насоси, спецодяг, предмети першої потреби тощо. Допомога надається з метою сприяти ДСНС України впоратися з наслідками затоплення.

13 червня 2023 р. на засіданні міністрів оборони країн – учасниць Об'єднаних експедиційних сил в Амстердамі – анонсовано великий пакет допомоги для протиповітряної оборони України. Пакет підтримки ППО вартістю 92 млн фунтів стерлінгів надається через Міжнародний фонд для України, в який Велика Британія додатково інвестує 250 млн⁴. У рамках цього пакету буде надано радары, а також гармати та значна кількість боєприпасів. Обладнання вартістю 92 млн фунтів стерлінгів планується закупити для України через Міжнародний фонд у найближчі місяці. Мета допомоги – посилити спроможність нашої держави захищати критичну інфраструктуру, цивільне населення та військово-службовців на передовій.

¹ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/25/7164361/>

² URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-give-ukraine-major-boost-to-mo...>

³ URL: <https://www.gov.uk/government/news/global-businesses-pledge-to-back-ukr...>

⁴ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/16/7163810/>

16 червня 2023 р. на зустрічі міністрів оборони країн НАТО в Брюсселі Велика Британія оголосила про додаткове фінансування розміром 60 млн фунтів стерлінгів для Комплексного пакету допомоги НАТО для України. Загальний внесок Великої Британії з лютого 2022 р. перевищить 80 млн¹. Пакет призначено для фінансування безпечного зв'язку, пайків, палива, медикаментів, бронезилетів, зимової форми та спорядження для протидії мінним, хімічним і біологічним загрозам.

18 червня 2023 р. Велика Британія анонсувала фінансову допомогу Україні. Зокрема уряд Великої Британії до 2025 р. планує розширити фінансування української програми кібербезпеки (Ukraine Cyber Programme) на 25 млн фунтів стерлінгів². Фінансування допоможе нашій державі підтримувати й захищати критичну інфраструктуру та державні служби від російських кібератак. Пакет допомоги складатиметься з 16 млн фунтів, що надає Велика Британія, та потенційного внеску в розмірі 9 млн від міжнародних партнерів.

21 червня під час відкриття міжнародної конференції з відновлення України в Лондоні Велика Британія анонсувала великий пакет фінансової підтримки для України, зокрема 3 млрд дол. США додаткових гарантій для розблокування кредитування Світового банку, та 240 млн фунтів стерлінгів двосторонньої допомоги³. Також було оголошено про розширення фонду British International Investment в Україні, фінансування якого збільшено до 250 млн фунтів стерлінгів.

Канада також оголосила про нову військову допомогу Україні на 500 млн канадських доларів⁴. Канада долучиться до багатонаціональних зусиль із навчання українських льотчиків на винищувачах F-16, аби сприяти захисту українського повітряного простору. З цією метою в межах допомоги буде надано додаткові 288 ракет AIM 7, які підтримають Україну в захисті українського неба, та 10 тис. патронів. Канада також приєдналася до міжнародної ініціативи з обслуговування танків «Leopard».

Канада направить 47,5 млн канадських доларів на допомогу мешканцям українських регіонів, затоплених унаслідок підриву Каховської ГЕС, з яких 10 млн канадських доларів виділяє для негайного реагування на цю катастрофу та перенаправляє 37,5 млн канадських доларів із раніше виділених Україні грошей на підтримку організацій, які допомагають мешканцям затоплених регіонів.

Німеччина в межах допомоги Україні для ліквідації наслідків підриву Каховської ГЕС надала 5 тис. мобільних фільтрів для води та 56 генераторів, а також обладнання для зведення притулків, зокрема намети, ліжка та ковдри.

На конференції з відновлення України в Лондоні було заявлено, що 2023 року Німеччина надасть Україні додатково 381 млн євро на гуманітарну допомогу⁵.

¹ URL: <https://zn.ua/ukr/war/nimetska-kompanija-hotujetsja-peredati-ukrajini-2...>

² URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/25/7164361/>

³ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/16/7163810/>

⁴ URL: <https://zn.ua/ukr/war/nimetska-kompanija-hotujetsja-peredati-ukrajini-2...>

⁵ URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/military-support-ukraine-20...>

Німеччина у співпраці зі США до кінця 2023 р. передасть Україні ще 45 зенітних самохідних установок «Gerard» для зміцнення протиповітряної оборони¹. Наразі ФРН уже передала Україні 34 установки «Gerard», ще 15 будуть доставлені найближчими тижнями. Також Німеччина надасть Україні ще 64 керовані ракети для систем «Patriot»².

Компанія «Rheinmetall» на замовлення уряду Німеччини влітку поточного року додатково передасть Україні 20 бойових машин піхоти (БМП) «Marder 1A3»³. Усього Україна отримала 40 БМП цього типу, 20 – зі складів німецької армії та 20 – зі складу «Rheinmetall».

У червні поточного року в межах військової допомоги Німеччина доправила в Україну 8 гусеничних всюдиходів «Bandvagn 206», 2 танки для розмінування «Wisent 1», 16 вантажівок «Zetros». Також Україна отримала високоточні керовані боєприпаси, артилерійські снаряди, 2 тягачі MAN HX81 та напівпричепа. Крім того, Німеччина передала Україні радіолокаційну станцію повітряного спостереження TRML-4D, 3 машини для наведення мостів BEAVER, 1 мобільну і захищену систему розмінування, а також машини для прикордонної охорони⁴.

Швейцарія має намір допомогти Україні з розмінуванням території. Для цього Швейцарія передасть спеціальну дистанційно керовану машину для розмінування від Swiss Digger Foundation, яка безпечно й ефективно очищає великі території, забруднені мінами та іншими вибухонебезпечними предметами, а також надасть вантажівку, причіп і комплект запчастин на три роки⁵. Українських фахівців навчатимуть на місці швейцарські експерти. Увесь пакет допомоги розміром близько 1,2 млн швейцарських франків фінансуватимуть коштом Збройних Сил Швейцарії.

Бельгія 9 червня оголосила про наміри передати Україні 105-міліметрові артилерійські снаряди на суму 32,4 млн євро⁶. Боєприпаси будуть закуплені в бельгійської промисловості й доставлені впродовж найближчих тижнів.

Також Бельгія оголосила про надання Україні термінової гуманітарної допомоги для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС⁷. Допомогу Бельгія надасть через урядовий механізм В-FAST, який використовується для підтримки іноземних держав у кризових ситуаціях. До гуманітарної допомоги В-FAST входить обладнання для укриття (намети, матраци, спальні мішки, каністри, гігієнічні набори) загальною вартістю 350 тис. євро. У співпраці з МОЗ України для евакуйованих надаватиметься медичне обладнання на суму 1,6 млн євро – ліки, медичні вироби, резервуари для зберігання питної води, зневоднені сухі пайки тощо. На підставі офіційного запиту, отриманого через європейський

¹ URL: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-9...>

² URL: <https://www.facebook.com/UKRinLatvia/posts/654489756711081>

³ URL: <https://diplomatie.belgium.be/en/news/b-fast-donates-generators-and-she...>

⁴ URL: <https://suspilne.media/507925-svecia-vidpraviv-ukraini-250-minosukaciv/>

⁵ URL: <https://www.government.se/press-releases/2023/06/substantial-new-humani...>

⁶ URL: <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/danmark-sender-katastrofehjaelp-...>

⁷ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/12/7163527/>

координаційний механізм, B-FAST закупить генератори вартістю 1,5 млн євро і направить їх у райони, які постраждали від повені.

Із раніше оголошеного пакету гуманітарної допомоги Україні у 24 млн євро на цей рік 7 млн євро надійдуть до Гуманітарного фонду ООН для України.

Чехія надасть Україні необхідне обладнання (цистерни для питної води, рятувальні круги, дренажні насоси та рятувальні жилети) та виділить 10 млн крон на допомогу нашій країні для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС¹.

Також Чехія направить Україні 45 млн крон для надання допомоги внутрішнім переселенцям і розмінування деяких районів². Першу частину – 25 млн крон – отримає Дніпропетровська область. Кошти спрямують на допомогу громадянам, які змушені залишити свої домівки через російське вторгнення. Другу частину – у розмірі 20 млн крон – спрямують на розмінування українських територій.

Агентство з питань цивільного захисту та надзвичайних ситуацій **Швеції** передасть Україні 250 міношукачів для пошуку мін у районах, підтоплених після вибуху на Каховській ГЕС. Вартість техніки становить 15 млн шведських крон. Надходження обладнання очікується найближчим часом³.

26 червня 2023 р. уряд Швеції оголосив про новий пакет допомоги Україні для гуманітарних потреб і відбудови вартістю 380 млн шведських крон⁴. Допомогу надаватимуть через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SAID) гуманітарним організаціям, які допомагають українцям. Зокрема Швеція сприятиме українському Червоному Хресту в закупівлі медикаментів, санітарних і водоочисних засобів, виділить кошти Всесвітній продовольчій програмі та Управлінню Верховного комісара ООН у справах біженців для надання продуктів харчування, води, притулку, юридичних консультацій та психосоціальної підтримки.

Крім того, Швеція виявила бажання профінансувати Програму розвитку ООН для відновлення енергетичної інфраструктури України та купити обладнання для підтримки критично важливого постачання електроенергії. Фінансування надається з програми міжнародної допомоги на 2023 р., затвердженої шведським урядом окремо від пакета допомоги Україні.

Міністерство закордонних справ **Данії** оголосило про надання негайної гуманітарної допомоги постраждалим унаслідок підриву Каховської ГЕС⁵. Агентство з надзвичайних ситуацій Данії відправило Україні 2 потужні насоси, 35 наметів для проживання, три невеликі човни з транспортними плотами та великий генератор. Гуманітарний пакет допомоги загальною вартістю 2,5 млн датських крон надійшов в Україну 10 червня та був переданий ДСНС України. Крім того, через Управління ООН з обслуговування проєктів Данія також передає 5 вантажівок-цистерн для збирання та вивезення води із затоплених районів і кілька генераторів загальною вартістю майже 7 млн датських крон.

¹ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/7/7163244/>

² URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/30/701765/>

³ URL: <https://mil.in.ua/uk/news/daniya-zbilshuye-fond-vijskovoyi-dopomogy-ukr...>

⁴ URL: <https://www.fmn.dk/da/nyheder/2023/ny-donationspakke-pa-13-mia.-kroner-...>

⁵ URL: <https://suspipline.media/508039-norvegia-i-dania-nadadut-ukraini-dodatkov...>

12 червня 2023 р. уряд Данії вирішив виділити Україні додатково 2 тис. артилерійських снарядів на суму близько 250 млн датських крон¹. 19 червня 2023 р. уряд Данії ухвалив рішення про збільшення військової допомоги Україні до 21,9 млрд датських крон (понад 3 млрд дол. США) у 2023–2028 рр. Кошти на оборонну підтримку виділятимуть у межах Українського фонду Данії та будуть розподілені таким чином: 7,5 млрд крон буде виділено 2023 року, 10,4 млрд крон – 2024 р. та по 1 млрд крон щорічно у 2025 – 2028 рр.² Військова підтримка Данії полягає в прямих поставках Україні озброєння, військової техніки, аварійного обладнання та навчання. Для цього передбачено закупівлю озброєння та обладнання в датських та іноземних оборонних підприємств.

30 червня уряд Данії ухвалив рішення виділити 1,3 млрд датських крон на військову допомогу Україні³. Допомога, зокрема, передбачає ракети для систем ППО, машини для розмінування, а також кошти для спільної закупівлі Євросоюзом боєприпасів для нашої держави.

Норвегія відправила в Україну 7 тис. артилерійських снарядів із власних запасів, ще 9 тис. боєприпасів Норвегія передасть разом із Данією⁴. Норвегія надасть Україні гільзи для снарядів, а Данія – детонатори й паливні заряди для виробництва снарядів.

7 червня уряд **Литви** ухвалив рішення про виділення 20 млн євро із запозичених від імені держави коштів для участі в ініціативах ЄС і міжнародних ініціативах допомоги Україні та Молдові⁵. 10 млн євро буде спрямовано на внесок до Спеціальної програми антикризових заходів Міжнародної асоціації розвитку групи Світового банку для відновлення України та Молдови, ще 10 млн євро – на внесок до фонду «ЄС для України», який створено Європейським інвестиційним банком.

Також країна направить гуманітарну допомогу Україні у відповідь на руйнування росіянами дамби Каховської ГЕС. Зокрема заплановано передати 30 наметів, 240 розкладних ліжок і 50 тис. євро фінансової допомоги.

Литва разом з Великою Британією, Норвегією, Нідерландами, Данією, Швецією та Ісландією планує закупити для України засоби протиповітряної оборони. Внесок Литви складатиме 6 млн євро⁶.

9 червня 2023 р. уряд **Латвії** вирішив виділити Україні 200 тис. євро для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС, а 13 червня – надати додатково 430 тис. євро⁷. В Україну планують спорядити електрогенератори, компресори, насосну станцію, рятувальні жилети, спальні мішки, насоси з двигунами, водолазні рукавички, чоботи, квадроцикли та інше.

¹ URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/8/700944/>

² URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/15/7163705/>

³ URL: <https://bykvu.com/ua/bukvy/latviia-vydilyt-bilsh-nizh-430-tysiach-ievro-na-likvidatsiiunaslidkiv-pidryvu-kakhovskoi-hes/>

⁴ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/21/7164131/>

⁵ URL: <https://suspilne.media/507418-estonia-vidpraviv-v-ukrainu-tehniku-ta-ob...>

⁶ URL: <https://suspilne.media/512255-francia-u-2023-roci-vidilit-dodatkovi-40>

⁷ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/14/7163675/>

14 червня 2023 р. мерія Риги ухвалила рішення щодо виділення Україні фінансової допомоги на суму 300 тис. євро, з яких 100 тис. євро буде передано латвійському товариству «TEV» із метою закупівлі гуманітарної допомоги для мешканців Херсонської області, які постраждали внаслідок повені.

Також Латвія ухвалила політичне рішення передати Україні всі вертольоти, які є в розпорядженні її збройних сил¹.

Естонія передасть Україні техніку та обладнання майже на 457 тис. євро для ліквідації наслідків підриву Каховської ГЕС. МЗС Естонії виділяє кошти Рятувальному департаменту країни, який має відправити обладнання в Україну. Зокрема наша держава отримає шланги, помпи, абсорбувальний матеріал, човни, гідрокостюми, непромокальні гумові штани та коркові жилети².

На конференції з відновлення України в Лондоні представники **Іспанії** оголосили про виділення допомоги Україні для оснащення шкіл укриттями та підтримки жертв сексуального насильства, а також про мобілізацію 24 тонн гуманітарної допомоги для постраждалих від підриву Каховської ГЕС³. Іспанський уряд пообіцяв виділити нашій державі понад 250 млн євро на відновлення та реконструкцію.

У Франції було оголошено про виділення Україні додатково 40 млн євро безповоротної фінансової допомоги для невідкладної відбудови 2023 року, а також про багаторічний план із гуманітарної, фінансової та економічної допомоги, який здебільшого складатиметься з грантів⁴.

Нідерланди анонсували виділення 40 млн євро та закупівлю чотирьох радіолокаційних систем VERA-EG вартістю 150 млн євро для посилення української ППО⁵. Також Нідерланди разом із низкою європейських партнерів працюють над тим, щоб якомога швидше почати навчання українських пілотів на винищувачах західного зразка F-16.

Австралія оголосила про пакет військової підтримки для України на суму 110 млн австралійських доларів⁶. Новий пакет допомоги передбачає: 70 одиниць військової техніки, зокрема 28 броньованих машин M113, 14 машин спецпризначення, 28 вантажівок MAN 40M та 14 причепів, а також артилерійські снаряди. 10 млн доларів буде спрямовано Управлінню ООН з координації гуманітарних питань, яке керує Українським гуманітарним фондом, щоб допомогти задовольнити потреби в житлі, медичних послугах, чистій воді та засобах санітарії.

Австралія є однією з найбільших країн, що не входять до НАТО. При цьому надає Україні допомогу у вигляді боєприпасів та оборонного обладнання, включаючи десятки одиниць бронетехніки «Bushmaster».

¹ URL: <https://www.pm.gov.au/media/australia-pledges-further-support-ukraine>

² URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/21/7164121/>

³ URL: <https://suspilne.media/512255-francia-u-2023-roci-vidilit-dodatkovi-40->

⁴ URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/06/14/7163675/>

⁵ URL: <https://www.pm.gov.au/media/australia-pledges-further-support-ukraine>

⁶ URL: <https://www.pm.gov.au/media/australia-pledges-further-support-ukraine>

Японія через міжнародні організації надає екстрену гуманітарну допомогу в розмірі 5 млн дол. США постраждалим від затоплення жителям України¹. Так, Програма розвитку ООН та уряд Японії передали 572 генератори до Херсонської, Дніпропетровської та Запорізької областей для забезпечення аварійного електропостачання².

Молдова надіслала в Україну рятувальників і гуманітарну допомогу для ліквідації наслідків підриву Каховської ГЕС³. У допомогу на суму 4,2 млн леїв входять водонасосні станції, надувні човни, продукти харчування та обладнання, необхідні для ліквідації наслідків затоплення.

Уряд **Азербайджану** виділив гуманітарну допомогу для ліквідації наслідків підриву Каховської ГЕС та передав Україні насоси, труби, надувні човни та одяг для ліквідації наслідків повені. За розпорядженням Президента Азербайджанської республіки, компанія SOCAR надала ДСНС України 20 тонн пального для ліквідації наслідків техногенної катастрофи та для проведення евакуації населення з підтоплених територій.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 10.
2. Белінська О. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С. 158–160.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 194.
4. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : Грінь Л.С., 2015. 272 с.
5. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26–29.
7. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватно-правових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231–237.
8. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. 2016. С. 10.

¹ URL: https://www.mofa.go.jp/erp/c_sec/ua/page4e_001436.html

² URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/pidsylennya-stiykosti-pr...>

³ URL: <https://gordonua.com/ukr/news/war/moldova-vidpravila-v-ukrajinu-rjatuva...>

КНИГА 2

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО¹

ГЛАВА 1

СЛУЖБОВЕ ПРАВО



Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1 Поняття, сутність публічної служби²

Ефективність розвитку будь-якої країни є результатом якості здійснення управління державою. Воно є реалізацією різних функцій, зокрема головних – функції дієвості або створення суспільних благ; функції встановлення й підтримки порядку або забезпечення впорядкованого спільного існування; функції формування середовища та інших, які здійснюються за допомогою персоналу, а саме державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, що передбачає різні вимоги до їх кваліфікації. Водночас ці вимоги змінюються разом із соціальним, економічним і технологічним розвитком держави та суспільства, а тому не є постійними.

Уперше в Україні законодавче унормування державної служби було здійснено Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.³ для створення професійного та політично неупередженого корпусу державних службовців інститутів нової національної державності незалежної країни. Його сутність, призначення, зміст були новаторськими і походили з гарантованого права громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну

¹ За заг. ред. Білої-Тіунової Любов Романівни.

² Авторки: Надія Кудерська, Ірина Кудерська.

³ Про державну службу : Закон України: від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed20120612/sps#Text>

освіту і професійну підготовку та пройшли в установленому порядку конкурсний добір, або за іншою процедурою, визначеною Урядом країни.

Дія цього Закону на той час поширювалася на працівників, які обіймали посади в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, їх апаратах, при цьому він не виключав можливості застосування до них чинного трудового законодавства України. Закон визначав підстави для розподілу всіх посад державної служби на дві важливі категорії: це політичні посади, зайняття яких залежало від виборів та формування відповідно до їх результатів складу уряду, та посади державної служби, які обіймали професійно підготовлені фахівці з державного управління; визначав наявність і здійснення патронатної служби, до складу якої включались посади помічників, радників, прес-секретарів керівників центральних органів виконавчої влади, ін. Закон став основою створення та функціонування професійного корпусу державної служби, підґрунтям для розвитку в національній правовій системі інституту державної служби.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року¹ уточнив правове визначення не тільки основних принципів здійснення державної служби, а й процедур їх застосування. Ним було реалізовано розмежування політичних і службових посад через вилучення зі сфери його дії Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників, правове становище яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України; зумовив норму про «політичну лояльність» службовця для зосередження його на професійному, якісному й ефективному виконанні завдань держави; дещо удосконалив норми щодо його статусу, зокрема прав, обов'язків, повноважень, обмежень та гарантій державного службовця; розкрив такі поняття, як: «просування по державній службі», «службова кар'єра», «відставка державного службовця», ін., що пов'язувалися з якісними показниками професійної діяльності службовців; заклав основи для конкурсного заміщення посад на державній службі та врегулювання ситуацій, пов'язаних із конфліктом інтересів та ін. Ухвалення цього Закону сприяло подальшому вдосконаленню законодавчого забезпечення інституту державної служби. Наявність ухвалених численних змін і доповнень до нього свідчить про постійний розвиток інституту державної служби.

Цей Закон² регулює відносини, що виникають у зв'язку зі вступом на державну службу, її проходженням і припиненням, визначає правовий статус державного

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

² Там само.

службовця. Його дія поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) органів дипломатичної служби; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 цього Закону¹; 8) інших державних органів.

Водночас його дія не поширюється на: 1) Президента України; 2) керівника постійного допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, постійного представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 4) голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голову та членів Антимонопольного комітету України, голову та членів Рахункової палати, голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; 6) голову Фонду державного майна України та його заступників, голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників; 6⁻¹) голову, заступників Голови та інших членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також працівників секретаріату цього агентства; 7) народних депутатів України; 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; 8⁻¹) Уповноваженого із захисту державної мови; 9) службовців Національного банку України; 9⁻¹) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; 11⁻¹) суддів Конституційного Суду України; 11⁻²) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України; 12) суддів; 13) прокурорів; 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; 16) військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; 18) працівників патронатних служб; 19) уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель².

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

² Там само. Ст. 3.

За ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, «державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;
- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших, нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством»¹.

1.2 Характеристика державної служби

Державна служба, виходячи із зазначеного, характеризується такими ознаками:

- ◆ *публічність* – особливий вид служіння особи державі /суспільству, спрямований на досягнення публічного інтересу, що визначається спеціальним законодавчим унормуванням вимог, обмежень, порядку здійснення правового режиму відносин зайнятості тощо. Відображена в низці принципів державної служби, зокрема патріотизму; доброчесності; прозорості та ін.;
- ◆ *професійність* – практичне виконання завдань і функцій держави на професійній основі посадовими особами (державними службовцями), які мають певний зумовлений нормативними приписами рівень освіти та фахової підготовки. Посади державної служби у владних органах займають на постійній основі;
- ◆ *політична неупередженість* – недопущення впливу цілей чи завдань будь-якої політичної партії та/або поглядів, переконань чи інтересів їх лідерів, власних бачень щодо дій або рішень державного службовця в реалізації його компетенції щодо реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин, здійснення своїх повноважень лише

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

в інтересах громадян, суспільства, держави, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків аби не вплинути негативно на імідж державного органу й довіру до влади або становити загрозу для конституційного устрою, територіальної цілісності й національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей. Державний службовець мусить неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань¹. Проте ця неупередженість не є тотожною аполітичністю чи безпартійністю.

Практичність виконання завдань і функцій держави – це повсякденна реалізація державними службовцями державної політики, закріплена в чинному законодавстві України як сукупність завдань і функцій, через виконання службовцями своїх посадових обов'язків та у визначений законами спосіб. Частина 1 цієї статті виокремлює низку завдань і функцій держави для практичного виконання, а саме:

- 1) *аналіз державної політики на загальнодержавному рівні та підготовка пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та здійснення експертизи проєктів за допомогою концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів здійснюється в межах їх компетенції відповідно до законів України в апаратах /секретаріатах органів державної влади. Щодо органів виконавчої влади: на національному рівні – у Кабінеті Міністрів України, на центральному – в міністерствах та інших центральних органів виконавчої влади, на галузевому й регіональному рівнях – місцевими державними адміністраціями як місцевими органами виконавчої влади на виконання Закону України «Про місцеві державні адміністрації»²;*
- 2) *забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів покладається безпосередньо на органи виконавчої влади та їх посадовців. Державні службовці, які працюють у таких органах на національному та центральному рівнях, у межах своєї компетенції забезпечують виконання чинного законодавчих актів, підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, зокрема й затверджені законами чи рішеннями Уряду загальнодержавні програми; визначені ним чи відповідними міністерствами галузеві програми тощо. Державні службовці місцевих органів виконавчої влади поряд із реалізацією загальнодержавних і галузевих програм*

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ч. 1, 2. Ст. 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

² Про місцеві державні адміністрації : Закон України: від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

забезпечують також виконання регіональних програм, що затверджуються як окремо цими місцевими органами виконавчої влади, так і разом з відповідними органами місцевого самоврядування;

- 3) *забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг* унормовується Законом України «Про адміністративні послуги»¹, за статтею 1 якого послуги здійснюються суб'єктом владних повноважень (зазвичай державними службами, а саме їх службовцями), до компетенції якого входить їх надання за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованою на набуття, зміну чи припинення її прав та/або обов'язків відповідно до закону;
- 4) *здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства*. Наглядом є організаційно-правовий спосіб забезпечення законності в публічному адмініструванні, що здійснюється спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (їх уповноваженими посадовими особами) щодо організаційно не підпорядкованих об'єктів із можливістю в його ході оцінювати лише законність певної діяльності. Такими є спеціально створені з цією метою уповноважені органи виконавчої влади (зазвичай, відповідні інспекції, що можуть поєднувати в собі контрольно-наглядові функції), до повноважень яких входять організація і здійснення нагляду (одержання й витребування матеріалів, проведення певного обслідування, дозвільні повноваження, надання експертних висновків тощо) та застосування заходів державного примусу.
Контроль є організаційно-правовим способом забезпечення законності, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності певних його дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в його діяльність, зокрема й господарську, для усунення виявлених недоліків із можливістю притягнення порушників до відповідальності. Державний контроль насамперед стосується суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямків. Контрольна діяльність здійснюється в межах і спосіб, визначені чинним законодавством України уповноваженими органами державної влади (їх уповноваженими посадовими особами) через перевірки, планові й позапланові обстеження, витребування дозвільних та інших документів, проведення рейдів, оглядів тощо;
- 5) *управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням*. Щодо центральних органів виконавчої влади основною метою державних агентств (їх посадових / службових осіб) є раціональне й ефективне розпорядження державною власністю, корпоративними правами держави та іншими її ресурсами задля отримання додаткових надходжень до Державного бюджету України. Таке

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-УІ. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

управління здійснюється в межах і способ, визначені чинним законодавством України, уповноваженими органами всіх гілок державної влади (їх уповноваженими посадовими особами). Так, за ч.1 ст. 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»¹, управління об'єктами державної власності здійснюється Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, тобто посадовими/службовими особами їх апаратів/секретаріатів, а також повноваження щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів або їх видів, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням ними, у межах, визначених законодавством України, із метою задоволення державних та суспільних потреб;

- б) *управління персоналом державних органів* здійснюється безпосередньо цими державними органами. Водночас для розвитку в Україні професійної, ефективної, стабільної, політично неупередженої державної служби, що відповідає принципам належного врядування та стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС, функціонує Національне агентство України з питань державної служби². Його головними завданнями є формування та реалізація державної політики у сфері державної служби; функційне управління державною службою в державних органах; консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування;
- 7) *реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством*. Перелік завдань і функцій держави, вказані ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»³, які реалізуються відповідними державними органами та їх посадовими/службовими особами через здійснення їх повноважень, не є вичерпними. Проте слід урахувати ч. 2 ст. 19 Конституції, за якою органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у способ, що передбачені Конституцією й законами України.

Інший різновид публічної служби – служба в органах місцевого самоврядування, яка є публічною⁴ (додано в редакції 2023 року), професійною діяльністю громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місце самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом⁵. Службу в цих органах проходять посадові особи місцевого самоврядування,

¹ Про управління об'єктами державної власності : Закон України: від 21.09.2006 р. № 185-V. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2006. № 46. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

² Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads>

³ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України: від 02.05.2023 р. № 3077-IX (не набрав чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>. Ч. 1 ст. 1.

⁵ Там само, ст. 1.

до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування¹. Проте до них не належать технічні працівники та сервісний персонал органів місцевого самоврядування, а після набрання чинності² Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року – 1) депутати місцевих рад, крім тих, які є посадовими особами місцевого самоврядування; 2) працівники органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування; 3) працівники комунальних підприємств, установ або організацій, що засновані радою та належать до сфери її управління³.

Правове регулювання цих різновидів публічної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, ухваленими в межах їхньої компетенції. Дія норм законодавства про працю України поширюється на всіх службовців обох різновидів у частині відносин, не врегульованих їх спеціальними Законами.

1.3 Принципи публічної служби

Названі різновиди публічної служби здійснюються з дотриманням таких принципів, які визначають їх сутність:

- ◆ верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;
- ◆ законності – обов'язку діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- ◆ патріотизму – відданості та вірного служіння Українському народові;
- ◆ поєднання місцевих і державних інтересів – обов'язку під час здійснення повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);
- ◆ доброчесності – спрямованості дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу під час здійснення повноважень;

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України: від 02.05.2023 р. № 3077-IX (не набрав чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>. Ч. 2 ст. 1.

² Цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України: від 02.05.2023 р. № 3077-IX (не набрав чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>. Ч. 2 ст. 3.

- ◆ ефективності – раціонального й результативного використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;
- ◆ рівного доступу до служби у владних органах – заборони всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;
- ◆ професіоналізму – компетентного, об'єктивного й неупередженого виконання посадових обов'язків, постійного підвищення рівня професійної компетентності;
- ◆ політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;
- ◆ прозорості – інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування вільного доступу до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування в обсягах та порядку, визначених законом;
- ◆ відкритості – залучення громадськості, зокрема через проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, ухвалення та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування;
- ◆ стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, передбачених законом, незалежності персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби;
- ◆ відповідальності – персональної юридичної відповідальності за ненадане виконання та невиконання посадових обов'язків¹.

Державна політика щодо цих різновидів служб реалізується за такими напрямками: законодавче врегулювання служб і забезпечення їх ефективності; організація підготовки та перепідготовки кадрів для служб; правовий та соціальний захист посадових осіб; методичне та інформаційне забезпечення служб та ін. Консультативне й методичне забезпечення їх виконується центральним органом виконавчої влади з питань державної служби відповідно до чинного законодавства України. Контроль за дотриманням законодавства щодо цих служб здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> ; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р.

Запитання і завдання

1. Які посади віднесено чинним законодавством до державних політичних посад?
2. Чому альтернативна (невійськова) служба не може бути віднесена до публічної служби?
3. Які ознаки є характерними для патронатної служби?
4. Назвіть три приклади спеціалізованої публічної служби.
5. Наведіть декілька прикладів публічної служби, доступ до якої відбувається в порядку позаконкурсного призначення.
6. Назвіть принципи, які визначають сутність різновидів публічної служби.
7. Схарактеризуйте ознаки державної служби.
8. На які посади поширюється дія Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року?
9. На які посади поширюється чинне законодавство України щодо служби в органах місцевого самоврядування?

Розділ 2

ОСНОВИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ¹

2.1 Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії, підкатегорії, ранги

Належне виконання завдань і функцій держави потребує якісної системи державної служби, ефективного, професійного, дієвого її персоналу. За ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», *«державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби»*².

Державний службовець має бути громадянином України, що дає можливість повною мірою долучитися до політичного, економічного, правового та культурного життя суспільства й держави, реалізувати безпосередньо право на участь в управлінні державними справами, право на здійснення публічної політично неупередженої діяльності, зумовленої повноваженнями тощо.

Також особа, яка претендує на вступ на державну службу мусить мати не лише мотивацію для такого виду професійної діяльності, а й відповідати формальним вимогам, які дозволяють їй ефективно використовувати права та обов'язки державного службовця й забезпечувати реалізацію функцій Української держави в межах своїх повноважень. Закон регламентує вимоги до таких осіб, зокрема до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних.

Загальні вимоги:

- «1) для посад категорії «А» – загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- 2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на

¹ Автори: **Надія Кудерська, Ірина Кудерська.**

² Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2 ст. 1.

посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

- 3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;
- 4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;
- 5) для посад категорії «В» – наявність вищої освіти ступеня не нижче молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою»¹.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Особи, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», мають відповідати типовим вимогам (зокрема спеціальним), затвердженим Кабінетом Міністрів України. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, також можуть визначатися суб'єктом призначення в контракті про проходження державної служби (у разі укладення) у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів².

Посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень³. Вона має чітку комплексну характеристику з деталізованим описом посадових обов'язків, умов оплати праці, вимог до професійної компетентності кандидата на посаду та ін.

Посади державної служби в державних органах поділяються на категорії «А», «Б», «В» та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру й обсягу

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2. Ст. 20.

² Там само, ч. 3-5 ст. 20.

³ Там само, п. 4 ч. 1 ст. 2.

повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення кінцевого рішення, ступеня посадової відповідальності, відповідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей¹. Так, законодавчо закріплено критерії поділу посад державної служби в державних органах.

Державних службовців України можна класифікувати залежно від: 1) порядку призначення; 2) характеру та обсягу повноважень; 3) змісту роботи та її впливу на прийняття кінцевого рішення; 4) ступеня посадової відповідальності; 5) відповідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей; 6) органу влади, у якому займає посаду державної служби, та ін.

Категорія посад державної служби об'єднує певні посади та/або їх сукупності за спільними та/або дуже близькими ознаками/характеристиками. Скажімо, категорія «А» включає посади вищого корпусу державної служби.

Законом встановлюються такі **категорії посад державної служби**:

- 1) *категорія «А»* (вищий корпус державної служби) – посади:
 - Керівника Апарату Верховної Ради України та його заступників;
 - керівника апарату (секретаріату) постійного допоміжного органу, утвореного Президентом України;
 - Державного секретаря Кабінету Міністрів України та його заступників, державних секретарів міністерств;
 - керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників;
 - керівників апаратів Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та їх заступників, керівників секретаріатів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та їх заступників, Голови Державної судової адміністрації України та його заступників;
 - керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх заступників;
- 2) *категорія «Б»* – посади:
 - керівників і заступників керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення;
 - керівників державної служби в 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;

¹ Про державну службу : Закон України: від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1. Ст. 6.

3) *категорія «В»* – інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» і «Б»¹.

Визначення підкатегорій посад державної служби та дорівняння посад державної служби здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби².

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань, які їм присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом. Установлено дев'ять рангів державних службовців. Державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А», присвоюється 1, 2, 3 ранги; категорії «Б» – 3, 4, 5, 6 ранги; категорії «В» – 6, 7, 8, 9 ранги. Порядок присвоєння рангів державних службовців³ визначається Кабміном України⁴.

2.2 Права та обов'язки державного службовця

Права і свободи людини за своєю сутністю є найвищою соціальною цінністю, пріоритетною сферою відповідальності держави перед людиною, своєрідним захистом від свавілля держави, потребою для належного виконання завдань і функцій держави. Законодавчо закріплені основні права державних службовців – у поєднанні: 1) прав людини і громадянина; 2) трудових і соціальних прав; 3) прав, які гарантують соціальний і правовий захист, вони стосуються сфери їх службової діяльності та потрібні для належного виконання повноважень.

Основні права державного службовця кореспондують із відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій (Рада Європи⁵, ОЕСР), а також із нормами Конституції України, які визначають загальні права людини і громадянина (повагу до своєї особистості, честі та гідності)⁶, чинного трудового законодавства України (Кодексу законів про працю України та ін.), це зокрема: право на належні для роботи умови, право на оплату праці та ін., включаючи й соціальний захист.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2 ст. 6.

² Там само, ч. 4 ст. 6.

³ Порядок присвоєння рангів державних службовців : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#n18>

⁴ Про державну службу: там само, ст. 39.

⁵ Згідно з додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № К(2000)6 публічні службовці, за загальним принципом, мають користуватися тими ж правами, що й інші громадяни.

⁶ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. С. 80–82.

Так, Закон України «Про державну службу»¹ закріплює такі права:

- 1) *повага до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб* – виконання державних завдань і функцій у відповідному державному органі та колективі, робота з різними особами мають базуватися на принципах ввічливості, взаємної поваги та порозуміння;
- 2) *чітке визначення посадових обов'язків* – конкретно однозначно сформульовані й закріплені в посадовій інструкції посадові обов'язки дозволяють усвідомити обсяг роботи, визначитись з її виконанням, оцінити міру власної відповідальності тощо;
- 3) *належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення* – особливість здійснення самої служби ставить необхідні та достатні вимоги до умов її проходження та забезпечення;
- 4) *оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення)* – має бути надійним підґрунтям для виконання державних завдань і функцій у відповідному державному органі, стимулом для просування по службі, результатом службової діяльності. Оплата праці державних службовців має диференційований характер залежно від посади. Схема посадових окладів на посадах державної служби та умови оплати праці державних службовців, з якими укладаються контракти про проходження державної служби, визначаються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби²;
- 5) *відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону* – державним службовцям гарантовано цим Законом³ надання щорічної основної та додаткових оплачуваних відпусток у порядку та на умовах, визначених законодавством про працю. Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток визначається Кабінетом Міністрів України. Пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»⁴;
- 6) *професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу* – підвищення рівня професійної компетентності державних службовців здійснюється упродовж проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Положення

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1 ст. 7.

² Там само, ч. 2 ст. 51.

³ Там само, ст. 57–59.

⁴ Там само, ст. 90.

- про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби¹;
- 7) *просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків* – здійснюється через зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону²;
 - 8) *участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів* – державні службовці, як і інші громадяни, мають право на участь у професійних спілках у порядку, визначеному Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»³;
 - 9) *участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом*, – державні службовці мають право бути членами та брати участь у діяльності об'єднань громадян відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»⁴, крім можливості займати оплачувані штатні посади; їм не забороняється членство у політичних партіях, крім тих, які належать до категорії «А»;
 - 10) *оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності* – механізм реалізації такого права є гарантованим і визначається статтями 11, 74-76, 78 цього Закону⁵, зокрема включаючи вирішення в судовому порядку;
 - 11) *захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону* – у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби⁶, тобто до Національного агентства України з питань державної служби⁷;

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 48.

² Там само, ст. 40.

³ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>

⁴ Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-УГ. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>. Ст. 1.

⁵ Про державну службу: там само, ст. 78.

⁶ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2 ст. 8.

⁷ Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/misiya-nads>

- 12) *отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування потрібної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом* – таке право реалізується зазвичай на підставі звернень відповідних посадових осіб державного органу з обґрунтуванням необхідності її отримання;
- 13) *безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, зокрема висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності* – це розкриття гарантованого ст. 32 Конституції України права знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах й організаціях із відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею щодо державного службовця, що надає йому можливість впливати на проходження державної служби;
- 14) *проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри* – складова захисту права на державну службу й важлива складова правового захисту державного службовця¹. У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк від дня, коли він дізнався або мав був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, в якій він може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів².

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.³

Обов'язки державних службовців також кореспондують з відповідними рекомендаціями (стандартами) міжнародних організацій (Ради Європи, ОЕСР). Згідно з додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № К (2000) 6, з належним урахуванням прав всіх громадян при виконанні публічними службовцями державних функцій на них покладаються певні, притаманні цьому обов'язки.⁴ Закон України «Про державну службу»⁵ закріплює їх:

- 1) *дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України* – конституційні зобов'язання: як кожного громадянина

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. С. 80.

² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1 ст. 11.

³ Там само, ч. 2 ст. 8.

⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. С. 90.

⁵ Про державну службу: там само, ч. 1 ст. 7.

щодо дотримання чинного законодавства України¹, так і посадових осіб «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»²;

- 2) *дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки* – закріплена вимога не лише до державного службовця, а й до самої державної служби досягти найвищих стандартів;
- 3) *поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина* – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави³, що реалізують державні службовці владних державних органів;
- 4) *із повагою ставитися до державних символів України* – загальногромадянський обов'язок кожного;
- 5) *обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації* – Конституційний Суд України зазначив: українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом⁴. Загальногромадянський обов'язок кожного – ставлення до державної мови як до державного символу України;
- 6) *забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів* – трудове зобов'язання кожного державного службовця;
- 7) *сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення)* – реалізація вимоги щодо професіоналізму, відповідального ставлення до роботи, ініціативності тощо;
- 8) *виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України*;
- 9) *дотримуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції* – вимоги, зумовлені Законом України «Про запобігання корупції»⁵;

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. Ч. 1 ст. 68.

² Конституція України: там само, ч. 2 ст. 19.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. Ч. 2 ст. 3.

⁴ Рішення КСУ від 14 грудня 1999 р. у справі № 10-рп/99 щодо застосування української мови. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text>. П. 1.

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014, № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

- 10) *запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби* – впливає із Закону «Про запобігання корупції»¹, а порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів регулюється розділом V цього Закону²;
- 11) *постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності* – державним службовцям створюються умови для підвищення рівня професійної компетентності через професійне навчання, яке проводиться постійно³;
- 12) *зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню*, – регулюється Законами України: «Про державну таємницю»⁴, «Про інформацію»⁵ та «Про захист персональних даних»⁶;
- 13) *надавати публічну інформацію в межах, визначених законом*, – порядок надання доступу до публічної інформації визначений Законом «Про доступ до публічної інформації»⁷.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені в положеннях про структурні підрозділи державних органів і посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракти про проходження державної служби (у разі укладення)⁸.

2.3 Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра

Конституція України гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами та рівне право доступу до державної служби⁹ на виконання ч. 2 ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р.: «Кожна людина має

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014, № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>, розд. V.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII (в редакції Закону № 2938-УІ від 13.01.2011 р. із змінами). *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

⁶ Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2010. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>

⁷ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-УІ. *Відомості Верховної Ради*. 2011. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

⁸ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2 ст. 7.

⁹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. Ст. 38.

право рівного доступу до державної служби у своїй державі»¹. Позиція щодо рівного доступу до державної служби підтримується в рішенні Конституційним Судом України (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування від 16 жовтня 2007 р. № 1-16/2007), за яким право рівного доступу до державної служби є юридичною можливістю й не означає його негайної і беззаперечної реалізації. При цьому це право можуть реалізувати лише громадяни України², що узгоджується і з правом Європейського Союзу, яке допускає обмеження, пов'язані з потребою бути громадянином країни, лише стосовно посад, які передбачають здійснення владних функцій, або якщо це зачіпає національні інтереси³.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра – для посад категорій «А» і «Б», бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В»⁴. Вступ на державну службу здійснюється через призначення громадянина України, який не підпадає під обмеження⁵, на посаду державної служби виключно за результатами конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця від дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, – від дня призначення на посаду⁶.

Із метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться *конкурс на зайняття посади державної служби* (далі – конкурс) відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (далі – Порядок проведення конкурсу), що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Конкурс проводиться:

- 1) на зайняття вакантної посади державної служби;

¹ Загальна декларація прав людини, прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. № 217 А (III). *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

² Громадянин має усталені взаємні права та обов'язки з державою, а тому наділений можливістю на професійній основі реалізовувати функції держави.

³ Comments on the Draft Civil Service Law of the Republic of Armenia (CDL(2001)087-e)

⁴ Про державну службу від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1. Ст. 19.

⁵ Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» на державну службу не може вступити особа, яка досягла шістдесятип'ятирічного віку; в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; має судимість за скоєння умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – упродовж трьох років від дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, установлену Законом України «Про очищення влади».

⁶ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 21.

- 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби;
- 3) на посади державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбуватися через вихід державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку;
- 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення¹.

Оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу оприлюднюється на Єдиному порталі вакансій державної служби відповідно до цього Закону і Порядку проведення конкурсу, а також може оприлюднюватися на вебсайті державного органу, у якому оголошено конкурс (за наявності), та інших вебсайтах². Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади.

Порядок проведення конкурсу визначає зокрема:

- 1) умови проведення конкурсу;
- 2) вимоги щодо оприлюднення інформації про посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу;
- 3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;
- 4) порядок прийняття та розгляду інформації для участі в конкурсі;
- 5) етапи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядок їх проведення;
- 6) методи оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби.³

Конкурс є змагальною процедурою з метою оцінювання професійної компетентності кандидатів, яка реалізується у визначеному законом порядку добору претендентів, для встановлення їх рейтингу щодо відповідності роботі (посаді).

Конкурс на зайняття посади державної служби категорії «А» проводить Комісія, а на зайняття посад державної служби категорії «Б» або «В» – конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення в державному органі. До складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють згідно із Законом України «Про громадські об'єднання», відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

За рішенням Комісії або конкурсної комісії для оцінювання відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам до її роботи можуть залучатися державні службовці, зокрема з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері. У випадках, передбачених Порядком проведення конкурсу, оцінювання професійних компетентностей кандидатів здійснюється установою, що належить до сфери управління центрального

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1. Ст. 22.

² Там само, ч. 1 ст. 23.

³ Там само, ч. 2 ст. 22.

органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. При цьому Комісія або конкурсна комісія використовує результати оцінювання для складання загального рейтингу кандидатів¹.

Рішенням Комісії або конкурсної комісії визначаються кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше трьох на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу. Результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу².

На посаду державної служби призначається особа, визначена переможцем конкурсу. Рішення про призначення на посаду державної служби ухвалюється суб'єктом призначення після проведення співбесіди з кандидатом та підписання з ним контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення Присяги державного службовця особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією³.

В акті про призначення на посаду зазначаються: 1) прізвище, ім'я, по батькові особи, яка призначається на посаду державної служби; 2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу; 3) дата початку виконання посадових обов'язків; 4) умови оплати праці.

Акт може містити також такі умови та зобов'язання: 1) строк призначення (у разі строкового призначення); 2) строк випробування (у разі призначення з випробувальним строком); 3) обов'язок державного органу забезпечити державному службовцю можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцю для виконання своїх посадових обов'язків; 4) реквізити контракту про проходження державної служби (у разі укладення).

Акт про призначення на посаду ухвалюється у формі указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення – залежно від категорії посади, відповідно до законодавства⁴.

Призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, крім випадків, визначених цим та іншими законами України⁵. З особою, яка призначається на посаду державної служби, може бути укладено контракт про проходження державної служби строком до трьох років. Типові контракти

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 27.

² Там само, ч. 1 ст. 28.

³ Там само, ч. 3-6 ст. 31.

⁴ Там само, ст. 33.

⁵ Там само, ч. 1 ст. 34.

про проходження державної служби затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби¹.

В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою встановлення відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим

Випробування – це особливий строковий термін виконання посадових обов'язків особою, призначеною на посаду державної служби, потрібний для перевірки її відповідності займаній посаді. Випробування встановлюється строком від одного до шести місяців².

Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг, але не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду³.

Проходження державної служби, що охоплює прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються⁴.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності через зайняття вищої посади за результатами конкурсу⁵.

Оцінювання є перевіркою рівня якості виконання завдань і функцій держави в межах повноважень державного службовця. Саме оцінювання результатів службової діяльності здійснюється на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 31⁻¹.

² Там само, ч. 1-3 ст. 35.

³ Там само, ст. 39.

⁴ Там само, ст. 38.

⁵ Там само, ч. 1 ст. 40.

Для державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», воно здійснюється безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу, а для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», – суб'єктом призначення. Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення.

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби, та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення).

Порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України¹.

Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця, ведення якої розпочинається одночасно з його вступом на державну службу. *Порядок ведення та зберігання особових справ державних службовців* визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби².

2.4 Службова дисципліна. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця

Службова дисципліна є дотриманням державним службовцем Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів щодо державної служби, Присяги державного службовця, наказів керівників. Вона ґрунтується на створенні відповідних організаційних та соціально-економічних умов для чесного, неупередженого й гідного виконання обов'язків державного службовця.

У системі державної служби ця дисципліна забезпечується через:

- 1) дотримання у службовій діяльності вимог Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби й виконання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 44.

² Там само, ст. 37.

і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;

- 3) поєднання керівниками всіх рівнів методів переконання, виховання й заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;
- 4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців із постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі й гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості¹.

Водночас керівник державної служби має створювати здорові та безпечні умови, потрібні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Керівник державної служби вживає заходів для:

- надання державним службовцям потрібної для виконання посадових обов'язків інформації;
- облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;
- належного облаштування робочих місць;
- забезпечення державних службовців необхідним обладнанням².

Керівник державної служби фактично забезпечує службу дисципліну, несе відповідальність за неналежний її рівень і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. З метою забезпечення належного рівня службової дисципліни він зобов'язаний:

- створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;
- здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;
- під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;
- забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, зокрема через застосування дисциплінарних стягнень;
- належним чином організувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;
- виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для дотримання ними правил етичної поведінки;

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 61.

² Там само, ст. 55.

- забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- організувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення¹.

Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Керівник державної служби, який в установленому Закону України «Про державну службу» порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, кримінального правопорушення до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом².

Державний службовець зобов'язаний дотримуватися службової дисципліни, зокрема:

- не припускатися вчинків, не сумісних зі статусом державного службовця;
- виявляти високий рівень культури, професіоналізму, витримку й тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів³.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності в порядку, установленому цим Законом⁴.

Дисциплінарна відповідальність є обов'язком державного службовця зазнавати відповідних негативних наслідків примусового й обмежувального характеру за скоєний ним дисциплінарний проступок і понести передбачене Законом дисциплінарне стягнення.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи ухвалення рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, установлених названим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1–3. Ст. 63.

² Там само, ч. 4, 5 ст. 63.

³ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 1. Ст. 64.

⁴ Там само, ст. 63.

Дисциплінарними проступками є¹:

- 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;
- 9¹) 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 займає 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 потрібної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк від дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше трьох годин упродовж робочого дня) без поважних причин;
- 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 14) ухвалення державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;
- 15) ухвалення державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 63.

у постановвах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу¹.

Державний службовець *не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності*, якщо минуло шість місяців від дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення чи постановлення відповідної окремої ухвали суду².

До державних службовців застосовується один із таких *видів дисциплінарного стягнення*:

- зауваження;
- догана;
- попередження про неповну службову відповідність;
- звільнення з посади державної служби³.

Дисциплінарне стягнення має відповідати характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення слід враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був учинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків, пом'якшувальні або обтяжувальні обставини⁴.

Закон визначає в разі допущення державним службовцем дисциплінарного проступку застосування відповідного виду дисциплінарного стягнення⁵.

За кожний дисциплінарний проступок до державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення⁶.

Дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення – стосовно інших державних службовців⁷. Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється *дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ*.

Порядок здійснення дисциплінарного провадження затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок здійснення дисциплінарного провадження передбачає: 1) повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії; 2) порядок формування дисциплінарної комісії; 3) порядок здійснення дисциплінарного

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ч. 2. Ст. 65.

² Там само, ч. 3 ст. 65.

³ Там само, ч. 1 ст. 66.

⁴ Там само, ст. 67.

⁵ Там само, ч. 2-5 ст. 66.

⁶ Там само, ч. 7 ст. 66.

⁷ Там само, ч. 1 ст. 68.

провадження в разі неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії в державному органі¹.

Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження ухвалює суб'єкт призначення, і воно оформляється відповідним актом². Таке рішення може бути оскаржено державними службовцями до суду³. Якщо упродовж року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення⁴.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

- державного службовця, який заподіяв шкоду;
- посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи⁵.

Державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. Такою шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. У разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини. Під час визначення розміру такого відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим⁶.

Для відшкодування шкоди керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 71.

² Там само, ст. 77.

³ Там само, ст. 78.

⁴ Там само, ч. 1 ст. 79.

⁵ Там само, ст. 80.

⁶ Там само, ст. 81.

добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду¹.

2.5 Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців

Оцінювання є невід'ємною складовою проходження державної служби, метою якої є визначення:

- достатності наявних в особі спеціальних знань, умінь та навичок для виконання посадових обов'язків;
- наявності особистісних компетенцій, які потрібні для професійної діяльності;
- якості виконання державним службовцем визначених за посадою завдань;
- можливості преміювання (у разі отримання відмінної оцінки);
- подальшого планування кар'єри.

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» оцінювання результатів службової діяльності здійснюється на підставі показників результативності, ефективності та якості, які визначено 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)².

Оцінювання відбувається стосовно державних службовців, які працюють на посаді державної служби не менш як 3 місяці у звітному році. Окремі групи державних службовців звільняються від обов'язку проходження оцінювання результатів їх діяльності, зокрема якщо вони: 1) перебувають у відпустках у зв'язку з вагітністю та пологами; для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, без збереження заробітної плати відповідно до п.п. 3 і 18 ч. 1 ст. 25 Закону «Про відпустки»; 2) призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийняті на військову службу за контрактом, зокрема через укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду; 3) відсутні на службі через проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді відповідно до ст. 77 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; 4) відсторонені від виконання посадових обов'язків та/або повноважень (під час здійснення щодо державного службовця дисциплінарного провадження).

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. Ст. 82.

² Оцінювання проводиться поетапно: визначення завдань і ключових показників; визначення результатів виконання завдань; затвердження висновку (крім випадків, коли жодне із визначених завдань не підлягає оцінюванню).

В умовах воєнного стану оцінювання результатів службової діяльності державних службовців залишається обов'язковим. Проведення моніторингу виконання державними службовцями визначених завдань і ключових показників також здійснюється, однак з урахуванням того, що виконання деяких завдань та/або ключових показників з об'єктивних причин може бути неможливим. Державним службовцям рекомендується¹ оперативно (за потреби) та планово (щоквартально) інформувати своїх безпосередніх керівників щодо неможливості виконання завдання або ключового показника через обставини, які об'єктивно унеможливають його виконання і щодо яких державний службовець не міг впливати чи пропонувати інший спосіб виконання завдання. Якщо завдання не можна виконати або ключовий показник є недосяжним через наслідки бойових дій на території України, таке завдання або ключовий показник може не переглядатися, і в такому разі бал за виконання не виставляється, а показник не враховується в оцінці всього завдання².

Проходження державної служби відображається в особовій справі державного службовця відповідно до Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади, складовою якої є особова картка встановленого зразка, в якій зазначаються прізвище, ім'я, по батькові; дата і місце народження; сімейний стан; освіта і спеціальність; результати конкурсу; реквізити акта про призначення на посаду; дата і місце (державний орган) складення Присяги державного службовця; відомості про проходження державної служби в державному органі (посада, категорія посади та ранг державного службовця, відомості про професійне навчання, стажування, відрядження за кордон, переведення в цьому державному органі); відомості про оцінювання результатів службової діяльності; вид і строки надання відпустки; інформація про заохочення; інформація про дисциплінарні стягнення та їх зняття; підстава звільнення з посади державної служби з посиланням на відповідну норму права.

2.6 Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця

Дисциплінарна відповідальність державного службовця – це вид і міра обов'язку державного службовця зазнавати відповідних негативних наслідків примусового та обмежувального характеру за вчинення дисциплінарного

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо визначення завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», моніторингу їх виконання та перегляду : Наказ НАДС від 20 листопада 2020 р. № 217-20. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-viznachennya-zavdan-i-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-zajm>

² Щодо моніторингу виконання державними службовцями завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності в умовах воєнного стану : Роз'яснення НАДС від 10 .06.2022 р. 154-Р/3. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-monitoringu-vikonannya-derzhavnimi-sluzhbovcyami-zavdan-i-klyuchovih-pokaznikiv-rezultativnosti-efektivnosti-ta-yakosti-sluzhbovoyi-diyalnosti-v-umovah-voynnogo-stanu>

проступку, яка накладається визначеними органами чи посадовими особами на підставі та в порядку, установлених законом.

Дисциплінарна відповідальність державного службовця має загальні та спеціальні ознаки.

Загальні ознаки є характерними для дисциплінарної відповідальності загалом: має зовнішній характер; пов'язана з державним примусом; установлюється нормативно-правовими актами; застосовується лише за вчинення дисциплінарного проступку тощо.

Спеціальні ознаки, які притаманні лише дисциплінарній відповідальності державного службовця, є такими: врегульована законодавством про державну службу; застосовується лише до державних службовців; дисциплінарним проступком вважається невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни; дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження) міністром стосовно державного секретаря відповідного міністерства та суб'єктом призначення стосовно інших державних службовців; особливий перелік дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватись до державного службовця тощо.

У науці адміністративного права прийнято виділяти три *підстави дисциплінарної відповідальності* – нормативну, фактичну та процесуальну.

Під *нормативною підставою* дисциплінарної відповідальності державного службовця розуміють систему правових норм, що закріплюють: а) загальні аспекти дисциплінарної відповідальності державного службовця (суб'єкти відповідальності, система дисциплінарних стягнень тощо); б) склади дисциплінарних проступків; в) коло суб'єктів, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності; г) процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності. Правові норми, що регулюють питання дисциплінарної відповідальності, містяться передусім у Законі України «Про державну службу», а також в інших нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Фактичною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є дисциплінарний проступок¹. Дисциплінарним проступком державного

¹ Згідно зі ст. 65 Закону «Про державну службу» дисциплінарними проступками є: порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, ухвалених у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк від дня їх виникнення; прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше

службовця є суспільно-шкідливий протиправний винний вчинок (дія чи бездіяльність), який полягає в невиконанні або неналежному виконанні своїх службових обов'язків, чи в іншому порушенні службової дисципліни, за яке згідно з законом передбачена дисциплінарна відповідальність.

У період дії правового режиму воєнного стану *дисциплінарним проступком* уважатиметься перебування державного службовця або працівника державного органу в робочий час в Україні поза межами робочого місця без рішення керівника державної служби або за кордоном. Виключення становитимуть випадки перебування у службовому відрядженні, оформленому в установленому порядку.

Процесуальною підставою дисциплінарної відповідальності державного службовця є акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного дисциплінарного стягнення за конкретний дисциплінарний проступок на конкретну винну особу.

Під *дисциплінарним провадженням* розуміється *врегульована законодавством діяльність уповноважених суб'єктів із застосування дисциплінарних стягнень і така, що гарантує забезпечення прав і законних інтересів державних службовців.*

Дисциплінарне провадження складається з таких *стадій*: 1) порушення дисциплінарного провадження¹; 2) дисциплінарна перевірка (розслідування)²; 3) розгляд дисциплінарної справи й винесення рішення відносно неї; 4) виконання рішення у справі; 5) перегляд рішення за скарою.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців від дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення.

До державних службовців застосовується один із таких *видів дисциплінарного стягнення*: зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби.

Зауваження як дисциплінарне стягнення є найбільш м'яким видом впливу, що може бути застосовано до державного службовця. Зауваження має на меті

трьох годин упродовж робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; ухвалення державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

¹ Дисциплінарне провадження порушується через видання відповідного наказу (розпорядження): міністром – стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення – стосовно інших державних службовців.

² Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Суб'єкт призначення впродовж 10 календарних днів зобов'язаний ухвалити рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії чи надати вмотивовану відмову впродовж цього строку.

акцентувати увагу на професійних обов'язках та статусі державного службовця, неприпустимості порушення службової дисципліни. Застосування зауваження є можливим у разі вчинення державним службовцем незначного проступку, що не має практичних наслідків.

Догана є видом стягнення, який може бути застосовано у разі невиконання або неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, порушення ним правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця, інших вимог законодавства про державну службу.

Попередження про неповну службову відповідність є видом стягнення, який може бути застосовано в разі систематичного невиконання або систематичного неналежного виконання посадових обов'язків, рішень державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, ухвалених у межах їхніх повноважень, перевищення службових повноважень; систематичного порушення правил внутрішнього службового розпорядку або правил професійної етики державного службовця.

Звільнення з посади державної служби є видом стягнення, який може бути застосовано в разі найбільш шкідливих і повторюваних дисциплінарних проступків (наприклад, порушення Присяги державного службовця, вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення тощо).

Коли шкода завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державного службовця, вона відшкодовується державою незалежно від форми вини цієї особи. Це зумовлено, по-перше, тим, що державний службовець здійснює свою діяльність не від свого імені, а від імені держави; по-друге, відповідні правовідносини виникають між державою в особі державного органу і потерпілим, а не між державним службовцем і потерпілим.

Обов'язок державного службовця відшкодувати завдану ним матеріальну шкоду виникає як наслідок зворотної вимоги від держави, але виключно в межах шкоди, яка умисно заподіяна протиправними діями або бездіяльністю. Державні службовці за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків притягуються до *матеріальної відповідальності*.

Порядок застосування матеріальної відповідальності до державних службовців складається з таких етапів:

- 1) керівник державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування (пропозиція може бути внесена упродовж трьох місяців від дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки від дня заподіяння шкоди);
- 2) надання відповіді на пропозицію про відшкодування шкоди в письмовій формі упродовж двох тижнів від дня отримання пропозиції. У разі

ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду.

Визначення розміру матеріальної шкоди відбувається на основі аналізу майнового становища державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризику виникнення шкоди, досвіду державної служби, наданих державному службовцю наказів (розпоряджень), а також інших обставин, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим.

2.7 Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця

До функційних гарантій правового статусу державного службовця віднесено його *матеріальне та соціальне забезпечення*.

Під *матеріальним забезпеченням державного службовця* розуміється сукупність принципів, методів, законодавчо установлених державою гарантій, заходів, що забезпечують достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочують їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи.

Оплата праці державних службовців має диференційований характер і залежить від посади, яку займає державний службовець, результатів його службової діяльності і стажу державної служби. Визначені критерії оплати праці є надійним стимулом для державного службовця у просуванні його по службі, якщо при цьому він виявляє сумлінне й відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків. Стимулювання в оплаті праці з урахуванням стажу державної служби спрямовано на стабільність державної служби, професійність діяльності державного органу і державних службовців, запобігає плинності кадрів¹.

Матеріальне забезпечення державного службовця виражено у: 1) відповідній оплаті праці, що формується з посадового окладу², надбавці за вислугу років³, надбавці за ранг державного службовця⁴; 2) преміюванні праці, що встановлюється за результатами щорічного оцінювання службової діяльності, унаслідок

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с. https://pravo.org.ua/img/books/files/1513082951commentary%20_layout_web.pdf

² Винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці та посадових обов'язків.

³ Винагорода за виконану роботу понад встановлені норми праці (посадові обов'язки), яка стимулює державного службовця на державній службі та посилює його матеріальну зацікавленість у подальшій роботі.

⁴ Винагорода понад встановлені норми праці (посадові обов'язки) за вид спеціального звання, яке присвоюється державним службовцям відповідно до вимог статті 39 Закону і стимулює службове просування державного службовця та посилює його зацікавленість (більшою мірою моральну, ніж матеріальну) в офіційному визнанні його службових досягнень.

особистого внеску службовця в загальний результат роботи державного органу, за результатами виконання умов контракту про проходження державної служби.

Під **соціальним забезпеченням державного службовця** розуміється сукупність принципів, методів, державних гарантій, заходів і закладів, що забезпечують умови для нормальної життєдіяльності державного службовця.

Основи соціального забезпечення державних службовців стосуються таких напрямків: підвищення престижності державної служби; достатньо високе, регулярно виплачуване грошове забезпечення, розміри якого мають підвищуватися зі зростанням кваліфікації, збільшенням стажу службово-трудової діяльності; створення нормальних умов служби, забезпечення приміщенням, транспортом, телефонами, правильна організація розпорядку й режиму робочого дня; державне страхування, гарантоване високе пенсійне та медичне забезпечення; безперервне забезпечення службової перспективи, стабільність службово-трудових відносин, підвищення рівня кваліфікації.

Соціальне забезпечення державного службовця включає:

- ◆ пенсійне забезпечення;
- ◆ соціальну допомогу;
- ◆ соціальне обслуговування;
- ◆ медичне страхування;
- ◆ державну підтримку сім'ї, материнства й дитинства;
- ◆ соціальне страхування.

Для окремих категорій державних службовців передбачено надання *службових житлових приміщень*, що призначаються для заселення осіб, які у зв'язку з характером їх діяльності мають проживати за місцем роботи або поблизу від нього.

Для державних службовців передбачено надання *додаткових відпусток*¹. Відповідно для державних службовців, які мають стаж державної служби понад п'ять років, надається додаткова відпустка тривалістю один календарний день. Починаючи з шостого року стажу державної служби ця відпустка збільшується на один календарний день за кожний наступний рік. Тривалість додаткової відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

Під час звільнення державного службовця йому виплачується грошова компенсація за всі невикористані ним дні додаткової відпустки. За бажанням державного службовця додаткова відпустка або її частина може бути замінена грошовою компенсацією.

Додаткова відпустка не надається державному службовцю за час перебування: у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку; у відпустках без збереження заробітної плати; у разі, коли дитина потребує домашнього догляду (тривалістю, визначеною у медичному висновку,

¹ Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова КМУ від 6 квітня 2016 р. № 551. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF>

але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку); коли дитина хвора на цукровий діабет I типу (інсулінозалежна), не більш як до досягнення дитиною шістнадцятирічного віку; коли дитині встановлено категорію «дитина-інвалід підгрупи А» (до досягнення дитиною вісімнадцятирічного віку); за час навчання у навчальному закладі, установі, організації незалежно від форми власності, що має право надавати освітні послуги, зокрема за кордоном, для підвищення рівня професійної компетентності з відривом від виробництва.

Державним службовцям надаються відповідно до закону: додаткова відпустка у зв'язку з навчанням, творчі відпустки, соціальні відпустки, відпустки без збереження заробітної плати та інші види відпусток.

У період дії правового режиму воєнного стану державному службовцю може бути:

- відмовлено в наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий державний службовець залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури;
- надано щорічну основну відпустку обмеженої тривалості – 24 календарні дні за поточний робочий рік;
- відправлено у відпустку без збереження заробітної плати виключно на підставі заяви державного службовця із зазначенням строку її тривалості¹;
- у разі оголошення в державному органі простою (стосовно всього органу, окремого структурного підрозділу або державного службовця) державному службовцю, на якого поширюється такий простій, надаються всі відпустки, на які він має право, включаючи відпустку без збереження заробітної плати².

Пенсійне забезпечення державних службовців передбачає можливість призначення пенсій у більших розмірах, ніж іншим працівникам, які зайняті в бюджетному секторі.

2.8 Припинення державної служби

Припиненням державної служби є закінчення відносин державної служби, які виникли між громадянином та державним органом від моменту набуття статусу державного службовця.

¹ У період дії воєнного стану роботодавець за заявою працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку надає йому відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у заяві, але не більше 90 календарних днів, без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбачене пунктом 4 частини першої статті 9 Закону України «Про відпустки».

² Щодо зарахування до стажу державної служби періоду перебування у відпустці без збереження заробітної плати, наданої відповідно до частини четвертої статті 12 Закону України від 15 березня 2022 року № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»: роз'яснення НАДС від 13.09.2022 р. № 157 п/з. URL: <https://nads.gov.ua/nps/shchodo-zarakhuvannia>

Підставами припинення державно-службових відносин є настання умов, що визначені законодавством, відповідно до яких державний службовець припиняє свою професійну діяльність та перестає реалізувати статус державного службовця.

До підстав припинення державної служби належать такі:

- 1) утрата права на державну службу або його обмеження, що пов'язано із припиненням громадянства України або виїздом на постійне проживання за межі України; установлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного злочину та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави¹; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб;
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби, що пов'язано із закінченням строку дії контракту (у разі укладання контракту про проходження державної служби); виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця (у разі призначення на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби);
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, що пов'язано з можливістю державного службовця звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення в письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення²;
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення, що пов'язано зі скороченням чисельності або штату державних службовців, скороченням посад

¹ Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 р., внесено зміни до законодавчих актів України, відповідно до яких передбачено кримінальну відповідальність (стаття 111-1 Кримінального кодексу України) за вчинення низки діянь, що сприяють збройній агресії на території України. Отже, припинення державної служби в разі втрати державним службовцем права на державну службу через колабораційну діяльність згідно з п. 4 ч. 1 ст. 84 Закону здійснюється з підстав набрання 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.

² У зв'язку з веденням бойових дій у районах, у яких розташоване підприємство, установа, організація, та існування загрози для життя і здоров'я працівника він може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві (крім випадків примусового залучення до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, залучення до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури). Це означає, що державний службовець може розірвати трудовий договір за власним бажанням у строк, зазначений у його заяві в разі наявності наведених обставин.

- державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізацією державного органу; ліквідацією державного органу; установами невідповідності державного службовця займаній посаді упродовж строку випробування; отриманням державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; учиненням державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення;
- 5) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов (зміною істотних умов державної служби вважається зміна належності посади державної служби до певної категорії посад; основних посадових обов'язків; умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу (у разі його переміщення до іншого населеного пункту));
 - 6) незалежно від волі сторін (наприклад, поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця);
 - 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом¹;
 - 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;
 - 9) із підстав, які передбачено контрактом про проходження державної служби (у разі його укладення).

Загалом для правовідносин, пов'язаних із припиненням державної служби, характерним є те, що для них застосовується виключно метод нормативного регулювання, а не метод договірної регулювання; державний службовець,

¹ У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі ухвалюється суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку.

вирішуючи питання про припинення державної служби, водночас вирішує питання щодо припинення виконання ним завдань і функцій держави; їх зумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є суб'єкт призначення і державний службовець; вони можуть виникати за ініціативи суб'єкта призначення; державного службовця; іншого державного органу, до кола повноважень якого віднесено питання припинення державної служби; та за інших обставин, визначених чинним законодавством.

Запитання і завдання

1. У чому полягає зміст поняття «посада державної служби»?
2. У чому полягає особливість прав та обов'язків державного службовця?
3. З якого моменту особа набуває правового статусу державного службовця?
4. Які підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності?
5. Які підстави притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності?
6. У чому полягає сутність припинення державної служби?

Розділ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПЕРІОД ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ¹

3.1 Правовий статус органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Питання провадження публічної служби в Україні в умовах війни є одним із ключових та дискусійних, адже належна організація публічної служби та налагодження ефективного механізму публічного адміністрування в таких складних умовах стали чи не найголовнішим викликом для держави.

Слід зазначити, що встановлення організаційно-правових механізмів забезпечення діяльності публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану на всіх рівнях управління є важливою складовою життєдіяльності держави та запорукою майбутнього відновлення країни.

Однак варто врахувати, що в умовах війни пріоритетними для чіткого врегулювання є окремі сфери управління, зокрема захист внутрішньо переміщених осіб, що є публічними службовцями; правовий статус публічних службовців; особливості тримання та застосування державними службовцями вогнепальної зброї; окремі аспекти реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; особливості проходження служби публічними службовцями, які виїхали за кордон після введення воєнного стану в Україні; кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях України; правове регулювання вступу на публічну службу в умовах воєнного стану; адміністративно-правові аспекти діяльності публічних службовців в умовах правового режиму воєнного стану тощо.

Оскільки окремим видом публічної служби є служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба). Тож можна стверджувати, що всі вищезазначені напрямки, які потребують детальної наукової та практичної регламентації, стосуються зокрема і служби в органах місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що на територіях, де введено 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, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації

¹ Автори: Тетяна Білоус-Осінь, Юлія Даниленко, Людмила Корнута.

населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень, зокрема внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

У разі ухвалення рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень. Повноваження військових адміністрацій здійснюються з урахуванням особливостей воєнного стану. Військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян¹.

Проте варто зазначити, що загалом практичну реалізацію служби в органах місцевого самоврядування здійснює *службовець органу місцевого самоврядування*. Поняття та особливості, правові гарантії службовця органу місцевого самоврядування в Україні, а також засади організації діяльності, правового статусу й відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є сукупністю профільних нормативно-правових актів.

Окрім того, законодавством визначено умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Серед основних законодавчих актів потрібно відзначити Конституцію України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р., «Про запобігання корупції» 2014 р., а також низку підзаконних актів, зокрема постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку формування кадрового резерву в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 р., накази Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій,

¹ Про здійснення заходів правового режиму воєнного стану органами місцевого самоврядування. URL: <https://yarunsk-gromada.gov.ua/pro-zdijsnennya-zahodiv-pravovogo-rezhimu-voennogo-stanu-organami-miscevogo-samovryaduvannya-11-23-04-03-06-2022/>

їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» 2019 р., «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення та оформлення програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» 2020 р. та ін.¹

У той же час, з урахуванням введення воєнного стану, важливо також визначити закони України «Про правовий режим воєнного стану» 2015р. та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» 2022 р. Зазначені акти виконують основну місію, що виражається в нормативному закріпленні особливостей правового статусу службовців органу місцевого самоврядування, їх повноважень та окремих процедурних питань провадження муніципальної служби під час військового стану.

Слід пам'ятати, що служба в органах місцевого самоврядування, яка реалізується уповноваженою особою, а саме службовцем в органі місцевого самоврядування, є окремим видом публічної служби². У той же час поняття службовця органу місцевого самоврядування є похідним від поняття служби в органах місцевого самоврядування. Службовці органів місцевого самоврядування – це особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування й наділені повноваженнями, що спрямовані на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службовці органів місцевого самоврядування мають відповідну освіту та професійну підготовку, пройшли в установленому порядку конкурсний відбір або прийняті на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Варто пам'ятати, що особа, яка займає відповідну посаду в органах місцевого самоврядування, має діяти від імені та в інтересах колективного суб'єкта публічної адміністрації – органу місцевого самоврядування.

Організаційною основою служби в органах місцевого самоврядування є система місцевого самоврядування. У той же час набуття статусу публічного службовця органу місцевого самоврядування, початок проходження публічної служби (повноцінний вступ особи у правовідносини в органі місцевого самоврядування) відбуваються лише за чітко визначеної в законодавстві послідовної сукупності відповідних дій. Загалом слід пам'ятати, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту

¹ Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 404. URL: <https://sipl.com.ua/wp-content/plugins/>

² Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

і професійну підготовку, а також володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Принципово важливим для службовців органів місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків є дотримання та забезпечення таких принципів, як законність, верховенство права, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, своєчасність, повнота, відкритість та ін. Адже недотримання та порушення цих принципів органами чи посадовими особами місцевого самоврядування часто стають підставами оскарження відповідних дій чи бездіяльності в судовому порядку.

Наприклад: у практиці Європейського суду з прав людини 2011 року розглядалася справа «Рисовський проти України», предметом якої було невиконання органами місцевого самоврядування судового рішення. Заявник стверджував, що органи влади безпідставно не виконали рішення суду, постановлене на його користь, втручались у його можливість володіти земельною ділянкою, а також що не було ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з цими скаргами¹.

Публічний службовець органу місцевого самоврядування виконує покладені на нього обов'язки та користується правами, що визначені законодавчо. Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією, законами, актами Президента України й Кабінету Міністрів, актами Національного агентства України з питань державної служби, а також актами органів місцевого самоврядування. Посадова особа місцевого самоврядування має певний **правовий статус**, який становить собою сутність службових відносин, складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою.

При цьому правовий статус кожного окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функційних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить таку публічну службу². Варто зазначити, що основні складові правового статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб визначені в окремому розділі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Права та обов'язки публічного службовця органів місцевого самоврядування як обов'язкові складові правового статусу публічного службовця в конкретній

¹ Справа «Рисовський проти України» (Заяви № 29979/04). Рішення від 20.10.2011 р. *Європейський суд з прав людини*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text

² Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

особи з'являються після настання таких умов: 1) складання особою присяги посадової особи місцевого самоврядування; 2) ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду публічного службовця.

При цьому зазначені умови мають розглядатися в сукупності, однак слід пам'ятати, що згідно із законодавством посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду, від моменту складання присяги. Варто також зазначити, що за наявності в певної особи загального статусу громадянина необхідно є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, у той час як для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування потрібною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, причому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб.

Також набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає прийняття (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб є найбільш загальною організаційно-правовою формою їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

Щодо визначення особливостей правового статусу службовця органу місцевого самоврядування в період дії воєнного стану передусім варто зацентувати увагу на основних правах та обов'язках, що визначають правовий статус службовця. Так, серед *основних прав* державного службовця слід визначити такі: право на повагу особистої гідності, справедливе й шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; право на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; право на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; право на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; право на соціальний і правовий захист; право захищати свої законні права та інтереси та інші¹.

Окрім загальних прав, службовець органу місцевого самоврядування отримує також права, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях. Зокрема посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

У свою чергу під *обов'язками посадової особи місцевого самоврядування* розуміються зумовлені Конституцією України і чинним законодавством функції

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 08.10.2022 р.).

(основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Так, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є дотримання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень діяльності органів місцевого самоврядування; дотримання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави¹.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Варто пам'ятати, що повноваження органів місцевого самоврядування і відповідно посадових осіб, що представляють такі органи, визначається Законом України «Про місцеве самоврядування». Перевищення службових повноважень чи службових обов'язків у будь-якому разі має негативні наслідки для службовця органу місцевого самоврядування. У той же час під перевищенням службових повноважень маються на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою законом і нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо).

Перевищення посадових обов'язків також розуміють як дії посадової особи, що явно виходять за межі її повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом.

Приклад: у практиці Європейського суду з прав людини у справі «Кочкіна та Кочкін проти України» від 10.09.2020 р. щодо невиконання рішення суду про реконструкцію прибудови до житла заявників наявне порушення ст. 6 Конвенції – права на справедливий суд². Варто звернути увагу, що першочерговою підставою звернення до суду позивачів було порушення щодо виконання власних повноважень, що регламентується ст. 30 Повноваження у галузі будівництва Закону України «Про місцеве самоврядування».

У свою чергу важливим є акцентувати увагу на тих особливостях професійної діяльності службовців в органі місцевого самоврядування, що зумовлені

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

² Справа «Кочкіна та Кочкін проти України» (Заяви № 46311/08 та № 2973/10). Рішення від 10.09.2020 р. Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f37#Text

введенням військового стану в Україні. Насамперед варто зазначити особливості, що стосуються управлінських актів органів місцевого самоврядування.

Так, згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» 2015 р.¹ у період дії воєнного стану акти органів місцевого самоврядування готуються та публікуються з такими особливостями:

- 1) усі проекти актів органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не потребують оприлюднення, як цього вимагає законодавство, зокрема і проекти актів щодо переліків та умов отримання послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, форми і зразки документів, правила їх заповнення тощо;
- 2) на період запровадження воєнного стану службовці органів місцевого самоврядування не ведуть моніторинг місцевих ресурсів, які можуть визначатися як державна допомога суб'єктам господарювання, можуть не дотримуватися відповідних процедур на захист конкуренції приватного сектору з комунальним і не подають до Антимонопольного комітету України відповідних звітів, як це передбачує Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» 2014 р.²;
- 3) мають особливе застосування норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» 2003 р. Тобто щонайменше рішення про місцеві податки та збори на 2023 рік місцеві ради можуть ухвалювати виключно з урахуванням приписів податкового законодавства, без проведення аналізу регуляторного впливу та погодження проектів з регуляторною службою.

Наступна особливість функціонування службовців органів місцевого самоврядування стосується ухвалення сільським, селищним, міським головою одноосібних рішень. Зокрема мер громади, на території якої не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, може ухвалити рішення щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд, зокрема тих, що були встановлені, але не введені в експлуатацію у встановленому законодавством порядку;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій, здійснюється відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними й такими, що становлять загрозу життю людей (крім об'єктів оборонного і спеціального призначення, об'єктів культурної

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

² Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>

спадщини та об'єктів, на які поширюється дія Закону «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

Під час дії воєнного стану національне законодавство дозволило мерам ухвалювати ще низку одноосібних рішень, направлених на ефективне та швидке реагування на виклики, що зумовлені війною. Так, ст. 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» наділяє мерів правом одноосібно ухвалювати рішення щодо: передання коштів із 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 і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; поведження з небезпечними відходами, а також боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями¹.

Варто відзначити, що рішення з означених питань оформлюються відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування у формі розпоряджень. Такі розпорядження набирають чинності з моменту їх ухвалення, якщо в самому рішенні не встановлено пізніший термін набрання ним чинності. Такі рішення невідкладно доводяться до відома жителів відповідної територіальної громади.

На виконання цих виняткових одноосібних повноважень голова може також самостійно укладати необхідні договори, але на строк, що не перевищує 1 року від дня припинення чи скасування воєнного стану. Такі договори не потребують погодження з радою, навіть якщо у звичайному, позавоєнному, житті їх затвердження належало до виключної компетенції ради. Якщо на виконання цих повноважень укладається договір, який перевищить зазначений строк, сільська, селищна, міська рада упродовж 30 днів від дня припинення чи скасування воєнного стану ухвалює рішення про затвердження таких договорів та строк їх дії.

Водночас, оскільки всі одноосібні рішення голови направлені на забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, обласні військові адміністрації мають право контролювати ці акти. У разі наявності фактів порушення головою під час реалізації цих повноважень Конституції України чи законів України начальник військової адміністрації за погодженням із Генеральним штабом Збройних сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

3.2 Особливості вступу на службу та проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Згідно із загально визначеними правовими нормами право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси,

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків¹.

Основним способом заміщення посад в органах місцевого самоврядування є конкурс. Конкурс на заміщення вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування має забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування.

Для проведення добору кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника органу місцевого самоврядування. На час відсутності голови конкурсної комісії (відпустки, відрядження, хвороба тощо) або за його неможливості виконувати свої обов'язки їх виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням членів комісії. На час відсутності секретаря конкурсної комісії (відпустки, відрядження, хвороба тощо) його обов'язки виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням голови комісії.

До складу конкурсної комісії входять посадові особи органу місцевого самоврядування. Рішення про проведення конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування або особою, яка здійснює його повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за наявності вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування в органах місцевого самоврядування. Особи, які подали необхідні документи для участі в конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування.

Конкурс проводиться поетапно та має чітко визначену процедуру. Сам іспит проводиться конкурсною комісією з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду посадової особи місцевого самоврядування. Кадрова служба органу місцевого самоврядування за погодженням з головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. Під час іспиту перевіряються знання Конституції України, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функційних повноважень органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів.

Окрім власне конкурсної процедури в органах місцевого самоврядування серед способів заміщення вакантних посад можна виділити вибори та безпосереднє призначення. Як уже зазначалося, спосіб прийняття на службу в органах місцевого самоврядування залежить від виду посади:

- 1) виборна посада, на яку особу обирає територіальна громада (сільський, селищний, міський голова);

¹ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

- 2) виборна посада, на яку особа обирається (секретар сільської, селищної, міської ради) або затверджується (заступник сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради);
- 3) посада, на яку особа призначається сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за безпосереднім призначенням, що передбачено законодавством України (посадові особи місцевого самоврядування за винятком зазначених вище).

Також слід пам'ятати, що складовою правового статусу службовців та важливою умовою при вступі на службу в органи місцевого самоврядування є існування правообмежень і заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень.

Обмеження щодо посадових осіб місцевого самоврядування бувають **двох видів**: пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування. *Перша група* передбачає, що на службу в органах місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи, які: визнані судом недієздатними; мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; які за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування упродовж установленого строку; які у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам; а також інші обмеження, встановлені законами України. До *другої групи обмежень* належать установлені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нормами Закону України «Про запобігання корупції»¹.

Варто пам'ятати, що проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Зокрема варто звернути увагу, що актуальні питання щодо забезпечення особливостей порядку прийняття на службу висвітлені в низці правових та управлінських актів і забезпечуються Національним агентством України з питань державної служби².

Водночас згідно зі ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 2015 р. у період воєнного стану призначення на посади в органи місцевого самоврядування, а також на посади керівників комунальних закладів, установ та підприємств відбувається без конкурсу³. Призначити особу на посаду без конкурсу можна й через переведення. Однак варто пам'ятати, що таке

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.09.2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

² Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/sluzhba-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya/aktualni-pitannya-upravlinnya-personalom-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya>

³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

переведення можливе лише один раз. Законодавство прямо вказує, що посадові особи місцевого самоврядування, призначені в умовах воєнного стану без конкурсу, не можуть бути переведені на інші посади державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування з посад.

Далі рухатися службовцю можна буде лише після проходження усіх передбачених у довоєнний час законних процедур та механізмів. Так, особи, призначені в період дії воєнного стану на посади в органи місцевого самоврядування без конкурсу, мають подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», копію Державного сертифіката про рівень володіння державною мовою, що підтверджує рівень володіння державною мовою, визначений Національною комісією зі стандартів державної мови, упродовж трьох місяців від дня припинення чи скасування воєнного стану.

Стосовно такої особи службовця в період воєнного стану не проводиться спеціальна перевірка, передбачена чинним законодавством. Відповідні перевірки будуть проведені щодо перелічених осіб упродовж трьох місяців від дня припинення чи скасування воєнного стану, крім випадку звільнення такої особи до дня припинення чи скасування воєнного стану.

Варто пам'ятати, що після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців від дня його припинення чи скасування на посади в органах місцевого самоврядування оголошується конкурс, передбачений відповідним законом. граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено у період дії воєнного стану, становить не більше 12 місяців від дня припинення чи скасування воєнного стану.

Водночас сучасний період будівництва суверенної держави постійно потребує вдосконалення принципів та критеріїв, які б забезпечували дотримання норм і вимог закону, захищали б загальнолюдські цінності, суспільні інтереси¹. Для цього законодавство України передбачає оцінювання роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування у вигляді щорічної оцінки, яка визначається в період між атестаціями. Так, такий порядок установлює п. 3 Типового положення про порядок проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 р.

На час запровадження воєнного стану питання організації навчання й підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень і відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законодавством про місцеве самоврядування та про державну службу

¹ Кубіда М., Росенко М. Деякі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та шляхи вдосконалення системи оцінювання якості їх діяльності. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/05.pdf>

з урахуванням особливостей, зазначених у Законі України «Про правовий режим воєнного стану».

В умовах воєнного стану заборонено проведення будь-яких референдумів, зокрема й щодо припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Тому депутатам місцевих рад у разі неможливості проводити пленарні засідання на тимчасово окупованих територіях України, зокрема у зв'язку із загрозою їхньому життю чи безпеці, достатньо просто утримуватись від участі в роботі місцевої ради та діяльності робочих органів місцевої ради (депутатські комісії, групи тощо). У таких випадках Президент України може призначати військові адміністрації населених пунктів там, де це дозволяє закон та поточна ситуація.

Водночас ухвалення депутатським корпусом завідомо незаконних рішень в умовах воєнного стану може кваліфікуватися як порушення закону, навіть як злочин. Службовці органів місцевого самоврядування, які порушують законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, можуть притягуватися до дисциплінарної, матеріальної (цивільної), адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Однак, незважаючи на наявні нормативні акти, що були ухвалені внаслідок повномасштабного воєнного вторгнення країни-агресора, усе ж у сфері функціонування органів місцевого самоврядування наявні й неточності та суперечності. Так, закон не враховує, що в під час війни в Україні наявні *різні типи територій* – тиллові, прифронтові, фронтові, окуповані, деокуповані тощо. Особливості кожного типу мають визначати індивідуальні управлінські підходи та окремі норми правового регулювання публічної служби на таких територіях загалом і служби органів місцевого самоврядування зокрема.

Наприклад: відповідно до законодавства під час дії воєнного стану дозволяється звільнення працівника за ініціативою роботодавця в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку).

Ця норма більш придатна для застосування на фронтових, прифронтових територіях, щоб забезпечити безперерйну роботу органу влади. І водночас ця ж норма не захищає службовців від зловживання нею управлінцями на тилловій території.

Отже, варто констатувати, що правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування, безперечно, потребує відповідності вимогам часу. В умовах війни міць держави має забезпечуватися діяльністю міцного корпусу публічних службовців. Убачається, що найпершим і важливим є врегулювати особливості служби в органах місцевого самоврядування виважено та диференційовано відповідно до найпоширеніших ситуацій, які виникають під час війни, з урахуванням типів територій і впливу воєнних дій. Також потребує вирішення проблема організації переходу службовців місцевого самоврядування на дистанційну роботу, неповну зайнятість, припинення служби тощо з урахуванням специфіки типів територій за рівнем безпеки.

Розділ 4

ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ¹

Етичні засади поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інших посадових осіб юридичних осіб публічного права встановлюються Законом України «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

На виконання положень абзацу 1 частини 2 статті 37 Закону України «Про запобігання корупції»² Національним агентством України з питань державної служби наказом від 5 серпня 2016 р. № 158 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила)³. У свою чергу державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування в разі потреби розробляють і забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дорівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління. Наприклад, наказом МВС України від 9 листопада 2016 р. № 1179 затверджено Правила етичної поведінки поліцейських⁴.

4.1 Загальні обов'язки публічних службовців

Розділ II Загальних правил присвячено *загальним обов'язкам державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*, відповідно до яких вони зобов'язані:

- 1) під час виконання своїх посадових обов'язків неухильно дотримуватися загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватися високої культури спілкування, із повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб;

¹ Авторка: **Олена Синявська**.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

³ Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

⁴ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>

- 2) своєю поведінкою зміцнювати авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків мусять виявляти стриманість у разі критики чи образ з боку громадян, зауважувати щодо неприйнятності такої поведінки й потреби дотримання норм ввічливого спілкування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, зокрема в позаробочий час, мають утримуватися від поширення інформації, зокрема розміщення коментарів на вебсайтах і в соціальних мережах, що можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування;

- 3) державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані у своїй поведінці не допускати:

- використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації;
- принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи;
- поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб;
- впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та ухвалення рішень під час виконання своїх посадових обов'язків;
- прояву 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;
- дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мусять протидіяти мобінгу (цькуванню), уживати заходів, спрямованих на запобігання та припинення мобінгу, а також заходи щодо відновлення порушених внаслідок такого мобінгу прав. Керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів мають сприяти створенню комфортної психологічної атмосфери у трудовому колективі та не допускати випадків мобінгу. Службовці та посадовці загалом мають запобігати виникненню конфліктів із громадянами, керівниками, колегами та підлеглими;

- 4) державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають постійно підвищувати свій культурний рівень, рівень свого професійного

- розвитку, поліпшувати свої уміння, знання й навички відповідно до функцій та завдань за посадою, зокрема щодо цифрової грамотності, удосконалювати організацію службової діяльності;
- 5) державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, постійно підвищувати свій рівень володіння державною мовою, не допускати дискримінації щодо державної мови;
 - 6) одяг державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має бути офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності;
 - 7) службовці та посадовці мають шанувати народні звичаї та національні традиції;
 - 8) якщо державному службовцю чи посадовій особі місцевого самоврядування стало відомо про загрозу чи факти порушення Загальних правил, зокрема про виявлення будь-якої форми дискримінації, насильства за ознакою статі, сексуального домагання, мобінгу, недоброчесності або неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом іншим державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування, він (вона) має негайно повідомити про це безпосереднього керівника, керівника вищого рівня (в разі потреби).

Розділ III Загальних правил присвячено *доброчесності* державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема зазначено, що вони зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно й неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг і не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від ухвалення рішень і відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення.

Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме:

- спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними й публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;
- не використовувати службового становища в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, зокрема не використовувати свого статусу й інформації про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;
- не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема про персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом.

Згідно зі ст. 40 Закону України «Про запобігання корупції» особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інші посадові особи юридичних осіб публічного права зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Деталізуючи положення ст. 39 «Пріоритет інтересів» Закону України «Про запобігання корупції», Загальні правила передбачають, що державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування мають використовувати своє службове становище, ресурси держави та територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службову інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час, репутацію тощо) виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності зобов'язані дотримуватись політичної неупередженості та нейтральності, а саме уникати демонстрації в будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів. Державному службовцю та посадовій особі місцевого самоврядування заборонено в будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, зокрема для залучення державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі в передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями.

Під час виконання своїх посадових обов'язків державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані раціонально і дбайливо використовувати державну й комунальну власність, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані використовувати надані їм ресурси таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей. Робочий час державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, зокрема в разі виконання завдань за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу чи дистанційної роботи, має використовуватись для виконання своїх посадових обов'язків.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані під час роботи з інформацією оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті з них, які є офіційними, ухвалювати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності. Службовцям і посадовцям забороняється приховувати чи обмежувати інформацію, що має бути доведена до відома інших осіб.

Водночас чинне місце серед правил етичної поведінки займають вимоги щодо нерозголошення й невикористання в інший спосіб конфіденційної та іншої

інформації з обмеженим доступом, що стала відома таким особам у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків (ст. 43 Закону України «Про запобігання корупції»).

4.2 Правила, яких мають дотримуватися публічні службовці

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування у спілкуванні під час виконання посадових обов'язків мають дотримуватися таких правил:

- 1) надавати інформацію із зазначенням даних, що її підтверджують;
- 2) надавати в межах повноважень та відповідно до законодавства іншим державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання ними посадових обов'язків;
- 3) викладати інформаційні матеріали та повідомлення чітко, лаконічно й послідовно для однозначного їх сприйняття.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час спілкування із громадянами мають використовувати доступну термінологію.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування мають дотримуватися встановленого протоколу у відносинах із представниками органів влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ.

ГЛАВА 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ¹



Розділ 1

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є значущим 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 і процесуальних галузей права.

У ст. 92 Конституції України *адміністративну відповідальність* визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що зумовлює невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами².

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «*адміністративна відповідальність*». Так, В. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень³.

¹ Автори: **Оксана Кузьменко, Вікторія Чорна.**

² Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

³ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

Т. Коломоєць формулює адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення, мають відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку¹.

А. 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 права².

Найбільш повною, на наш погляд, є дефініція, яку запропоновано В. Колпаковим: адміністративна відповідальність – це примусове, із дотриманням установленної процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником³.

Теорія адміністративного права виділяє такі види **підстав адміністративної відповідальності**:

- ◆ *фактичні* (учинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);
- ◆ *юридичні* (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
- ◆ *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає також *обставини, що виключають адміністративну відповідальність* (ст. 17 КУпАП):

- 1) стан крайньої потреби (ст. 18 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода;
- 2) стан необхідної оборони (ст. 19 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку

¹ Коломоєць Т.О. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ : Істина, 2011. С. 10.

² Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

³ Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 – Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К. : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

управління від протиправного посягання через заподіяння посягальнику шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони. Перевищенням меж необхідної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові й суспільній шкідливості посягання;

- 3) стан неосудності (ст. 20 КУпАП) – учинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану¹.

Кодексом України про адміністративні правопорушення 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)².

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі *особливості*:

- ◆ адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер, що виявляється в такому: проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета й функція держави;
- ◆ це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права;
- ◆ є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;
- ◆ реалізується як у судовому, так і в позасудовому порядку;
- ◆ є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;
- ◆ реалізується в умовах неслужбової підлеглості;
- ◆ зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру);
- ◆ нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти, зокрема Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. (статті 110–111), Митний кодекс України від 11 липня

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток до № 51. Ст. 1122.

² Там само.

2002 р. (статті 319–406), закони України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 № 1700-VII, «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР, «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року № 4572-VI тощо;

- ◆ правом притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у главі 17 КУпАП (суди, поліція тощо);
- ◆ суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні (осудна особа, яка на момент учинення адміністративного проступку досягла 16-річного віку (ст. 12. КУпАП)), так і юридичні особи;
- ◆ реалізується у відповідних процесуальних формах;
- ◆ засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом і змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

1.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Незважаючи на наявність спільних рис, що притаманні будь-якому виду юридичної відповідальності, адміністративна відповідальність водночас відрізняється від інших видів юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими ознаками:

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, Закони України «Про громадські об'єднання», «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочину, склад 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. Так, *правом порушення кримінальних справ* наділені виключно органи дізнання й попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а *правом розгляду* – виключно суди. Що стосується суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то на відміну від кримінальної відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної – як фізичні, так і юридичні особи;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад, вільний виїзд за межі України);
- адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, кримінальна – тільки в судовому;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в коротші строки та за спрощеною процедурою (можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння без складання протоколу про адміністративне правопорушення – ст. 258 КУпАП).

Слід також зазначити, що кримінальна відповідальність має пріоритет перед відповідальністю адміністративною. У ч. 2 ст. 9 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 невинності, а в цивільній – презумпція вини;
- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи й запобігання вчиненню правопорушень у подальшому й іншими особами, цивільної – насамперед відшкодування шкоди;
- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів;
- заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, а заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, спрямовані також проти особи порушника;
- нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством – адміністративним і цивільним;
- адміністративна відповідальність настає переважно в позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правова не може мати місця без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільно-правової відповідальності на відміну від адміністративної – до 3 років, вони можуть перериватися, подовжуватися, поновлюватися тощо.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної:

- головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Вона виражена в тому, що обов'язок дотримуватися правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно.
- Так, природа адміністративної відповідальності – публічно-правова. Вона настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Тоді як природа дисциплінарної відповідальності – цивільно-правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудовий договір і дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись;
- адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового й інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України від 11 липня 2003 р. (статті 68, 82 інші); закони України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (ст. 19); «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р. (статті 17, 18, 19); статuti і положення про дисципліну (наприклад, «Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 5 березня 2009 р., «Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 4 вересня 2008 р.);
 - адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної за характеристикою суб'єкта, який вчинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Таким чином, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;
 - адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення

є носій влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

1.3 Принципи адміністративної відповідальності

Принципи адміністративної відповідальності – це основні положення, закріплені в Конституції та інших законах України, на яких базується порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності¹.

Верховенство права полягає в тому, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних принципах і правових презумпціях, які зумовлені виконанням і дією саме принципу верховенства права в Україні.

Принцип законності полягає, по-перше, в тому, що адміністративна відповідальність настає лише за ті діяння, які передбачені законом, по-друге, притягати до адміністративної відповідальності мають право тільки передбачені законом компетентні органи, по-третє, органи публічної адміністрації при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності мають керуватися законом і здійснювати свої повноваження в межах передбаченої законодавством компетенції.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що довільне притягнення особи до адміністративної відповідальності не припускається. Правозастосовні органи мають установити сам факт учинення адміністративного проступку, а також установити інші обставини справи, які мають значення для кваліфікації адміністративного проступку та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Принцип невідворотності передбачає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності означає можливість притягнення правопорушника до відповідальності упродовж строку давності, тобто періоду часу, не занадто віддаленого від факту правопорушення.

Принцип справедливості проявляється в тому, що законодавець, передбачаючи санкцію за адміністративне правопорушення, має виходити зі ступеня суспільної небезпеки цього протиправного діяння.

Принцип гуманізму полягає в повазі до гідності і прав особи.

Принцип індивідуалізації покарання вимагає відповідності між заходом впливу до правопорушника, що обирається, і ступенем суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Відповідність провини та покарання вимагає, щоб при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення враховувалися всі обставини вчиненого правопорушення і особа порушника.

¹ Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Колпакова В.К., Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юрінком Інтер, 2013. 912 с.

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

Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху та правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, передбачена главою 10 КУпАП (Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку – ст. ст. 109–142 КУпАП).

Ця група правопорушень досить різноманітна, кваліфікація окремих із них вимагає спеціальних знань, і тому правову оцінку таким правопорушенням, складання відповідних адміністративно-процесуальних документів та збір інших матеріалів у таких справах здійснюють уповноважені на те особи поліції.

Порушників правил дорожнього руху слід класифікувати за різними категоріями: це пішоходи і водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоциклісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від шістнадцяти до вісімнадцяти років) і дорослі тощо.

Відповідно до п. 1.10 Правил дорожнього руху під *транспортними засобами* розуміються пристрої, призначені для перевезення людей і (або) вантажу, а також установленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів.

Серед різних *порушень водіями правил дорожнього руху* найбільш поширеними є такі:

- порушення правил експлуатації транспортних засобів;
- перевищення швидкості руху, невиконання сигналів регулювання, порушення правил обгону та правил перевезення людей;
- невиконання водіями вимог про зупинку, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди;
- перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів;
- порушення правил проїзду залізничних переїздів;
- керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння;
- ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам у невідкладних випадках – для доставки до лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідування правопорушників, доставкою їх до органів поліції та для транспортування пошкоджених транспортних засобів.

Серед особливостей цієї групи правопорушень слід виділити такі:

- здебільшого диспозиції статей є бланкетними (відсилають до інших нормативно-правових актів, частіше до Правил дорожнього руху);
- переважно застосовуються безальтернативні санкції (сума штрафу є фіксованою);
- превалює застосування скороченого провадження (без складання протоколу про правопорушення ст. 258 КУпАП);

- існує можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;
- передбачено застосування автоматичного режиму фіксації правопорушень;
- використовується електронна форма постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- постанова у справі набуває чинності від моменту отримання правопорушником її копії;
- передбачена можливість стягування штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв;
- розгляд справ здійснюється на місці правопорушення;
- можливе застосування особливих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (відсторонення водія від керування, огляд на стан сп'яніння, тимчасове затримання транспортного засобу тощо);
- неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність на загальних підставах;
- у розгляді справи не застосовують положень ст. ст. 33, 34, 35 КУпАП (обставини, що обтяжують / пом'якшують відповідальність);
- термін розгляду всіх справ – загальний (15 діб) від дня одержання органом (посадовою особою), правоможним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи;
- переважним суб'єктом правопорушення є водій (спеціальний суб'єкт), однак КУпАП передбачає відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів (ст. 14-1 КУпАП);
- можуть бути зафіксовані в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки.

За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення, власник (співвласник) транспортного засобу може упродовж 10 днів від дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо), орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила правопорушення.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несе

відповідальна особа – фізична або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних і фізичних осіб-підприємців і громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

Якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України й він відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), у випадках, якщо упродовж 20 календарних днів від дня вчинення відповідного правопорушення або від дня набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили:

- ця особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать їй 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.

Треба зазначити, що режим фотозйомки (відеозапису) передбачає здійснення уповноваженою посадовою особою фото- / відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу щодо нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності складу адміністративного правопорушення, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення.

При здійсненні фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих із різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації порушення, що полягає в несплаті вартості послуг з користування

майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджена автоматизована система контролю оплати паркування, обов'язковою є наявність додаткового зображення (зображень), що фіксує відсутність документа про оплату послуг із користування майданчиком для платного паркування під лобовим склом транспортного засобу.

Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів, держателем якого є Міністерство внутрішніх справ України, установлюється Кабінетом Міністрів України.

1.5 Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб довгий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло виникнення постійних дискусій та невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Так, Д. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності, відзначає, що в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, що продиктовані специфікою юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами.

До них відносять: 1) відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик; 2) участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників; 3) наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури; 4) специфічні параметри оцінювання діяльності юридичних осіб.

Водночас *обставинами, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб*, є такі:

- 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, призвели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб;
- 2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб (закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 р. № 596-VIII; «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р. № 208/94-ВР; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР; «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР та ін.);
- 3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;

- 4) наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

Характерними рисами адміністративної відповідальності юридичних осіб є деліктоздатність (виникає від моменту державної реєстрації); утрачення деліктоздатності (від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб).

Отже, *юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована в установленому законом порядку.*

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб властиві 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, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи:

I. Заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум.

II. Заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності.

III. Заходи організаційного характеру: а) примусова реорганізація юридичної особи; б) ліквідація юридичної особи.

Актуальними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб є:

- 1) потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, із визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень;
- 2) потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб;
- 3) потреба теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як необхідної складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо.

КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (ст. 14-2 КУпАП), водночас ст. 27 КУпАП визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб. А в примітці до ст. 123 КУпАП чітко визначено, що суб'єктом правопорушення в цій статті є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером учиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом (положенням) завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок учинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла як особисто або як представник юридичної особи та яка займає керівну посаду в цій юридичній особі, із використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені юридичної особи, але цією особою не було вжито всіх необхідних заходів щодо їх дотримання.

У разі злиття кількох юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку притягується новоутворена юридична особа.

Порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності – це визначена законом послідовність дій, якої зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, звинувачені у вчиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і при оскарженні ухваленого в ній рішення.

1.6 Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності

Як нами було зазначено вище, однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що склади адміністративних правопорушень визначені не лише в Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й в інших законодавчих актах. Наведемо основні з них.

Міжнародні правові акти:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
2. Конвенція про дорожні знаки та сигнали : від 08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_902
3. Конвенція про дорожній рух : від 08.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_041
4. Конвенція про статус біженців. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011

Закони України:

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>
3. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
4. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
5. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
6. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр>
7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

Підзаконні нормативно-правові акти:

1. Про Правила дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>
2. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 р. № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>
3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: Наказ МВС України від 07.11.2015 р. № 1395. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15>
4. Про затвердження Інструкції про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : наказ МВС України та Держ. департаменту з питань виконання покарань від 04.11.2003 р. № 1303/203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0046-04>
5. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998 р. № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття, ознаки та особливості адміністративної відповідальності.
2. Розмежуйте адміністративну відповідальність та кримінальну відповідальність.
3. Розмежуйте адміністративну відповідальність та цивільно-правову відповідальність.
4. Розмежуйте адміністративну відповідальність та дисциплінарну відповідальність.
5. Схарактеризуйте принципи адміністративної відповідальності.
6. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
7. Схарактеризуйте порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які зафіксовані в автоматичному режимі.
8. Назвіть законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2018. 912 с.
3. Джафарова О.В., Шатрава С.О. та ін. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Безпалової ; передм. О.І. Безпалової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
4. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Розділ 2

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1 Поняття адміністративного правопорушення

Статтею 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. Опис законодавцем поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» створює неоднозначність тлумачення та зіставлення дефініцій «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок».

Ці поняття не є тотожними, оскільки *адміністративне правопорушення* – це порушення будь-якої адміністративно-правової норми незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а *адміністративний проступок* – це різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність¹.

Проступок – це лише протиправна поведінка, за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність.

Отже, *адміністративне правопорушення* – це *протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП)*.

2.2 Ознаки адміністративного правопорушення

Адміністративному правопорушенню властиві такі *загальноправові ознаки*:

- *дія чи бездіяльність*, тобто діяння, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей. *Дія* – це, наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173); знищення межових знаків (ст. 56); незаконний посів снотворного маку (ст. 106-2); пошкодження зелених насаджень (ст. 153), а *бездіяльність* – невиконання вимог екологічної безпеки (ст. 91-1); недотримання державних стандартів (ст. 96); ухилення осіб від виконання рішень Антимонопольного комітету України (ст. 166-4). Із цієї ознаки випливає важливий висновок, що думки, бажання чи інші вияви

¹ Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. С. 15.

психічної діяльності юридичного значення не мають й адміністративним проступком бути не можуть;

- *суспільна шкідливість* (суспільна небезпека). Поняття «шкода», «шкідливість», «суспільна шкода», «об’єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями і виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди звичайно встановлюється через опис, який сам по собі вже є доказом шкідливості відповідного діяння. Водночас *суспільна небезпека* – це гносеологічна категорія. Її не можна встановити через онтологічний опис того, що трапилось. Вона доводиться через дослідження всіх ознак і характеристик факту дійсності, а в нашому разі – правопорушення. Дослідження всього комплексу властивостей правопорушення здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, кримінальних справах, дисциплінарних справах тощо. Такі справи за своєю сутністю є гносеологічним відбитком конкретного діяння. *Розслідування справи* – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявилися ознаки правопорушення (кримінального, адміністративного, дисциплінарного тощо). Отже, «шкідливість» є онтологічною ознакою об’єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), властива злочинам й адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою об’єктивної сторони складу правопорушення, що властива злочинам й адміністративним проступкам, є суспільна небезпека;
- *протиправність* (подібне діяння завжди посягає на загальнообов’язкові правила, установлені певним нормативним актом). Протиправність означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Учинення такого діяння є порушенням права. Тобто воно (діяння) є протиправним. Відносно нього діє правова заборона. Наприклад, поширювання неправдивих чуток є порушенням норм ст. 173-1; стрільба з вогнепальної зброї в населених пунктах – порушенням норм ст. 174;
- *винність* (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, має бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності). Винність передбачає наявність в особи власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець уважав за потрібне вказати на форми вини, яка має юридичне значення. Це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). Умисел може бути прямим чи непрямим (евентуальним). Необережна вина виявляється у формі самовпевненості чи недбалості;
- *адміністративна карність* (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність). За чинним КУпАП, таким покаранням є адміністративне стягнення. Ця ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних учинків, які не тягнуть за собою адміністративних стягнень;

- *об'єкт посягання*, який визначено як діяння, що посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління.

2.3 Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення

Відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо вони за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності.

Отже, важливо вміти та знати, яким чином розмежовують кримінальні та адміністративні правопорушення.

Адміністративне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління й за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП).

Кримінальне правопорушення – це передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), учинене суб'єктом кримінального правопорушення. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству чи державі¹.

Уведення складу правопорушення або в Кодекс України про адміністративні правопорушення, або в Кримінальний кодекс. Злочин – це діяння, що передбачене кримінальним законом. Адміністративний проступок – діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину може бути встановлений лише законом, склад адміністративних проступків – як законами, так і підзаконними актами.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів встановлено різні за юридичною природою, характером втрат, яких зазнає правопорушник, важкості наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачені адміністративні стягнення. Стаття 24 КпАП до них відносить: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

За скоєння кримінальних злочинів передбачені покарання. Це зокрема: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання правопорушника і попередження правопорушень. Тому заборонні норми КпАП сформульовані таким чином, що карається саме правопорушення, а не винна особа, до якої застосовується покарання. Згідно з ККУ покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною в учиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так й іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає певне покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КУпАП надає широкому колу суб'єктів (статті 218–244-21).

Правопорушення і злочин розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

Кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини. *Кримінальним проступком* є передбачене Кримінальним кодексом України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Злочини поділяються на нетяжкі, тяжкі та особливо тяжкі. *Нетяжким злочином* є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років; *тяжким злочином* є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років. *Особливо тяжким злочином* є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.

Ступінь тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого передбачене одночасно основне покарання у формі штрафу та позбавлення волі, визначається виходячи зі строку покарання у формі позбавлення волі, передбаченого за відповідний злочин.

Закінченим кримінальним правопорушенням визнається діяння, яке містить усі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кримінального кодексу України. Так, незакінченим кримінальним правопорушенням є готування до злочину та замах на злочин.

Суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу може наставати кримінальна відповідальність. *Спеціальним суб'єктом кримінального правопорушення* є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

2.4 Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення

З огляду на вищезазначене актуальною є потреба в установленні ознак, за якими адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних.

По-перше, головною ознакою, що зумовлює всі інші відмінності між адміністративними й дисциплінарними проступками, є їх різна правова природа. Виражена вона в тому, що обов'язок дотримуватися правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок дотримуватися правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідними суб'єктами береться на себе добровільно.

Природа адміністративного проступку – публічно-правова. Природа дисциплінарного проступку – цивільно-правова. Дисциплінарний проступок – це протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення (трудо-вий розпорядок пов'язаний зі службовими, трудовими обов'язками винної особи).

Отже, в адміністративного і дисциплінарного правопорушення різні за своєю сутністю об'єкти посягання.

Об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний устрій, установленний правопорядок, власність, права громадян).

Об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовим договором у межах конкретної організаційної структури. Загальним об'єктом тут буде дисципліна праці. Безпосередніми об'єктами – окремі її елементи.

Наприклад: правила використання робочого часу, організація трудового процесу на підприємстві, правила використання майна власника, правила пропускового режиму, правила надання інформації, правила проходження обов'язкового медичного огляду тощо.

Адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між керівником і порушником обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник-підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-друге, адміністративні проступки зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення. Дисциплінарні проступки не утворюють окрему галузь законодавства. Вони прямо або опосередковано називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудоного й інших галузей права. Це, наприклад, Кодекс законів про працю України, Кримінально-виконавчий кодекс України; закони України «Про охорону праці»; «Про колективні договори і угоди»; статuti і положення про дисципліну.

По-третє, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який учинив протиправне діяння. Суб'єктом адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку і виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Тобто головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. Суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах із роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Отже, головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом такого проступку.

По-четверте, метою застосування адміністративного стягнення є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Метою застосування дисциплінарних стягнень як засобу забезпечення службової дисципліни є: 1) реальне покарання особи, яка вчинила дисциплінарний проступок; 2) превенція порушень службової дисципліни; 3) виховання у працівників свідомого ставлення до своїх трудових обов'язків, правомірної поведінки, викорінення правового нігілізму; 4) стимулювання працівників до високих досягнень у трудовій діяльності.

По-п'яте, за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом

адміністративного правопорушення; 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті. Видами дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців є: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби.

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття та ознаки адміністративного правопорушення.
2. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення.
3. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2018. 912 с.
3. Джафарова О.В., Шатрава С.О. та ін. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Безпалової ; передм. О.І. Безпалової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
4. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Розділ 3

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1 Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні й водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Ознаки складу адміністративного правопорушення можна розрізнити за ступенем узагальнення:

- 1) *загальні* – властиві всім складам (вина, діяння тощо);
- 2) *родові (видові)* – характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що складаються в цій сфері;
- 3) *конкретні (одиночні)* – характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП).

3.2 Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

Під *юридичним складом* розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать: а) об'єкт; б) об'єктивна сторона; в) суб'єкт; г) суб'єктивна сторона проступку.

Об'єкт складу адміністративного проступку – це суспільні відносини, на які спрямоване посягання.

Залежно від рівня узагальнення виділяють такі об'єкти адміністративного проступку:

- *загальний об'єкт*, яким є суспільні відносини, що регулюються різними галузями права й охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для всіх видів адміністративних правопорушень;

- *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які сукупно складають загальний об'єкт;
- *видовий об'єкт* – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків. Вони є відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Наприклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна й державна;
- *безпосередній об'єкт* – одне або кілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Наприклад, при дрібному викраденні держаного майна – це відносини щодо адміністрування відповідним об'єктом державної власності; при перевищенні швидкості – стан безпеки на певній дорозі, при вчиненні насильства в сім'ї – стан здоров'я осіб, які відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України є сім'єю.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є *предмет посягання*. Так, законодавець виділяє предмет посягання у вигляді майна у ст. 51 КУпАП, заборонених предметів у ст. 188 КУпАП, товарів, транспортних засобів, на що прямо вказується у п. 3 ст. 322 МКУ.

Об'єктивна сторона складу правопорушення – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки:

- саме протиправне *діяння* – дію чи бездіяльність (значна частина порушень чинного законодавства вчиняються через протиправні дії (наприклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП), решта – у формі бездіяльності, коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, має вчинити позитивні дії, але з якихось причин їх не вчиняє. Це, наприклад, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 211-1 КУпАП). Відповідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;
- *шкідливі наслідки діяння*;
- *причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що наступили*;
- *час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення*.

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння становить собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність – (наприклад, відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, зокрема:

- тих, що складаються з альтернативних дій (наприклад, ст. 189-1 КУпАП установлює відповідальність за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного

каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій у таких випадках уже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

- тривалих правопорушень, тобто таких, які, розпочавшись із якої-небудь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно через невиконання (порушення) обов'язків (наприклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП);
- продовжуваних правопорушень, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а епізодично, внутрішньо пов'язаними, але відокремленими в часі частинами, які є ніби ланками однієї послідовності. Прикладами подібних правопорушень може бути багаторазовий випуск (направлення) річкового судна у плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неуккомплектованим екіпажем, за невідповідності технічного стану судна наявним документам, із порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень за районом та умовами плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116-1 КУпАП).

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

- *матеріальні склади адміністративних правопорушень* (коли такі наслідки у нормі права передбачаються – наприклад, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72 КУпАП), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77 КУпАП); а також, коли описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП) тощо);
- *формальні склади правопорушень* (коли такі наслідки в нормі права не передбачаються – наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом у військовий комісаріат (ст. ст. 210, 211-1 КУпАП), порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП), прийняття паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП) тощо).

Більшості правопорушень властиві саме формальні склади.

Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП), та юридичні особи.

До ознак, що характеризують індивідуального суб'єкта, належать загальні та спеціальні. **Загальними** визнаються такі, які повинна мати будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. У першу чергу до них належать *вік і осудність*. Вони закріплені статтями 12 і 20 Загальної частини КУпАП. У деяких випадках законодавець указує на загальну ознаку, щоб підкреслити відсутність якоїсь певної особливості, що впливає на оцінку проступку. Так, ст. 126 КУпАП (Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки) вказує на таку загальну ознаку, як відсутність у особи прав на керування транспортними засобами. Наводиться вона тут тільки для того, щоб легко можна було відмежувати названий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальні ознаки детермінуються й нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливої правової оцінки їх неправомірних дій. До них належать: ознаки трудової та службової діяльності (посадові / службові особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники Національної поліції); ознаки протиправної поведінки в минулому (особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом; хворі на наркоманію); ознаки перебування на спеціальному обліку у військкоматі (призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка перебуває на військових зборах).

Поряд із загальними та спеціальними ознаками в Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладена значна кількість ознак, що характеризують суб'єкта правопорушення, але до складу адміністративного правопорушення не входять.

Це *причетність особи до військової служби* (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»), *відсутність громадянства України* (ст. 16 «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства»), *вагітність та сильне душевне хвилювання* (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення») тощо. Вони ніяк не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте впливають на вид, розмір та інші характеристики стягнення.

Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі **юридичні наслідки**:

- вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення» і ст. 35 «Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення»);

- суб'єкти з особливими ознаками не піддаються деяким стягненням (адміністративний арешт не може застосовуватися до військових, неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 12 років, інвалідів 1-ї і 2-ї груп);
- низка суб'єктів з особливими ознаками за вчинення адміністративних проступків несе відповідальність за дисциплінарними статутами (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення – це сукупність ознак, які характеризують психічне ставлення суб'єкта до вчиненого діяння та його наслідків. Він характеризується виною у формі умислу або необережності.

Згідно зі ст. 10 КУпАП, проступок визнається *умисним*, якщо особа, яка його вчинила: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо припускалася настання цих наслідків.

Отже, закон називає два види умислу: *прямий умисел* (*dolus directus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків; *непрямий умисел* (*dolus indirectus*), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання.

У виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх учинити (у навмисності протиправного поведіння). Лише в деяких статтях КУпАП (46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою», 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті», 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації», 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», 211 «Умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрата їх з необережності») умисел прямо зазначається як ознака складу проступку.

Правопорушення визнається вчиненим з *необережності* (ст. 11 КУпАП), коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч мала була і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікаційна ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню *мета правопорушення*. Кваліфікаційне значення вона має у ст. 42-2 (заготівля, переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103-1 (самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове) або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи в будь-який інший спосіб).

Отже, *склад адміністративного проступку* – це логічна конструкція, правове поняття проступку. Як і будь-яке поняття, воно відображає лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється у праві та стає правовою категорією, обов'язковою й забезпеченою примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та необхідною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнаються адміністративним проступком, коли містять всі ознаки його складу, відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо того, що в ньому наявні всі ознаки, що входять до його складу, інші ж ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

3.3 Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від: 1) ступеня суспільної небезпеки – на основні і кваліфіковані; 2) характеру шкоди – на матеріальні і формальні; 3) суб'єкта проступку – на особисті і службові (посадові); 4) структури – на однозначні й альтернативні; 5) особливості конструкції – на описові і бланкетні (відсильні).

1. Основні і кваліфіковані склади. Основні – це такі, що наявні в кожному випадку вчинення проступку, кваліфікаційні – такі, що доповнюють основні. Основні ознаки утворюють так званий *основний склад*. Якщо потрібно, законодавець доповнює склад кваліфікаційними ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають *кваліфікованими*.

2. Матеріальні і формальні склади. До матеріальних належать склади, у яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння. Наприклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77), дрібне розкрадання майна (ст. 51); б) описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі. Наприклад, самовільне користування надрами (ст. 47); перевищення лімітів використання природних ресурсів (ст. 91-2); безгосподарне використання електричної енергії для освітлення (ст. 98). До *формальних* (термін умовний) належать склади, у яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197), неявка за викликом у військовий комісаріат (статті 210, 211-1), порушення правил в'їзду у прикордонну зону (ст. 202), прийняття паспорта в заставу (ст. 201).

3. Особисті і службові склади. Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (статті 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене

через службову дію. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

4. Однозначні й альтернативні склади. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. *Однозначні склади* описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160). *Альтернативні склади* описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КУпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за додержання цих правил.

5. Описові і бланкетні (відсильні). *Описові склади* цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розлиття спиртних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198). *Бланкетні склади* вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах. Наприклад, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156), порушення правил охорони і використання пам'ятників історії і культури (ст. 92).

Питання для самоконтролю

1. Визначте поняття та ознаки складу адміністративного правопорушення.
2. Розкрийте види юридичних складів адміністративного правопорушення.
3. Визначте зміст елементів структури юридичного складу адміністративного правопорушення.
4. Розкрийте поняття та види об'єкта адміністративного проступку.
5. Розкрийте поняття та ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку.
6. Розкрийте поняття та види суб'єкта адміністративного проступку.
7. Розкрийте поняття та ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку.
8. Особливості адміністративного проступку, зафіксованого в автоматичному режимі.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. Кузьменко О.В., Пастух І.Д. К. : Юринком Інтер, 2018. 912 с.
3. Джафарова О.В., Шатрава С.О. та ін. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.І. Безпалової ; передм. О.І. Безпалової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
4. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Розділ 4

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

4.1 Поняття адміністративного стягнення

Адміністративне стягнення – це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення, а саме: адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Проте покарання не є самоціллю, воно є засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність.

4.2. Види адміністративних стягнень

Систему адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 КУпАП, у якій їх перераховано з урахуванням порядку зростання суворості: попередження (ст. 26 КУпАП); штраф (ст. 27 КУпАП); оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28 КУпАП); конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); виправні роботи (ст. 31 КУпАП); суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП); адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП); арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1 КУпАП).

До іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень може бути застосовано (крім передбачених у ст. 24 КУпАП) адміністративне видворення за межі України.

Згідно зі статтею 25 КУпАП «Основні і додаткові адміністративні стягнення» оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в частині першій статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне й додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень дозволяє виділити з їх переліку види адміністративних стягнень:

За порядком застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

– можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);

– можуть застосовуватися лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень, зазначених в ч. 1 ст. 24 КУпАП).

За характером впливу на особу адміністративні стягнення поділяються на:

– особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);

– майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);

– особисто-майнові (позбавлення спеціального права, наданого цьому громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

Залежно від суб'єкта застосування адміністративні стягнення поділяються на такі, що:

– застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);

– застосовуються іншими органами та посадовими особами (попередження, штраф, адміністративне видворення за межі України).

Попередження (ст. 26 КУпАП) застосовується як самостійна міра за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають позитивні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави, осудженні протиправного діяння органом публічної влади й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника¹.

Штраф (ст. 27 КУпАП) – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених законодавством України. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом. Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, у кратному розмірі до вартості проїзду. Щодо посадових осіб, на відміну від громадян, чинним законодавством встановлено більш високі розміри штрафів.

Оплатне вилучення предмета, що став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП), є специфічним видом грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків із використанням спеціальних предметів, приладів або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні в особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з переданням одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат із реалізації предмета (ч. 1 ст. 28 КУпАП).

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП), полягає в примусовому безоплатному переданні

¹ Гончарук С.Т. Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 6 (56). С. 35–45.

цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Конфіскація як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується як додаткове разом з основним стягненням.

Позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП), застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права передбачає вилучення відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Такий вид стягнення застосовується до осіб – суб'єктів корупційних правопорушень, зазначених у п. 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»¹ на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, учиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Громадські роботи (ст. 301 КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старше 55 років та чоловікам старше 60 років (ч. 3 ст. 301), а також не призначаються військовослужбовцям, військовозобов'язаним і резервістам під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч.1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців із відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку в доход держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу.

Виправні роботи застосовуються за вчинення деяких адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, близьких до злочинів, – дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1 КУпАП); злісної непокори законному розпорядженню

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 49. Ст. 2026.

або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); повторного упродовж року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст. 185-1 КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП).

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники мають виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день. Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) – найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він установлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально каранних. У КУпАП адміністративний арешт призначається за вчинення таких правопорушень, як незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ч.ч. 3, 4 ст. 130 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185 КУпАП); виявлення неповаги до суду (ст. 185-3 КУпАП) тощо¹.

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої та другої груп (ч. 2 ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не зумовлює судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу.

Арешт з утриманням на гауптвахті (стаття 32-1) застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень (глава 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення») на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

¹ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2012. С. 216.

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

Заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх, які вчинили правопорушення у віці від 16 до 18 років, визначені в ст. 24-1 КУпАп. До них належать: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24-1 КУпАп) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покався в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24-1 КУпАп) – більш суворий захід виховного впливу, що полягає в усному оголошенні органом публічної адміністрації офіційного, від імені держави осуду неповнолітнього правопорушника і його поведінки, що виявилася в учиненні адміністративного правопорушення, яке не становить великої суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана (п. 3 ч. 1 ст. 24-1 КУпАп) – захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання ними встановлених правил поведінки і вчинення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської установки. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення, ніж попередження. Вони супроводжуються офіційним, від імені держави суворим осудом неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-11 КУпАп) становить покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього і контролювати його поведінку.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам на їх прохання (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАп)¹ полягає в покладанні на них обов'язків з виховання неповнолітнього і контролю за його поведінкою.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу становить собою покладання публічним органом на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку щодо здійснення виховного впливу на неповнолітнього і контролю за його поведінкою. Таким колективом може бути, наприклад, педагогічний колектив школи, у якій навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган публічної влади (сьогодні це суд, суддя), що розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути упевненим у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника, що передається колективу під нагляд.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам визначається в покладанні на них обов'язків щодо виховання піднаглядного й контролю за його поведінкою. Воно застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно-корисної діяльності.

¹ Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру : постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002 р. № 6.

Неприпустимим є передання неповнолітнього батькові чи матері, позбавленим батьківських прав, а також батькам або іншим особам, що за рівнем культури і характером своєї поведінки не здатні позитивно впливати на нього¹.

4.4 Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в главі 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Особу порушника характеризують насамперед ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою й основою індивідуалізації адміністративного стягнення є *врахування обставин справи*, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовані в статтях 34, 35 КУпАП. Так, до *обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення*, належать: шире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких обставин; учинення правопорушення неповнолітнім; учинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати пом'якшувальними обставини, які не зазначені в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені такі: 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 ухваленого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 35 КУпАП), визнаються такі: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; втягнення неповнолітнього в правопорушення; учинення правопорушення групою осіб; учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; учинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати цю обставину обтяжувальною.

¹ Горбач О.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх : монографія. К. : КНУВС, 2009. 143 с.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч. 1 ст. 36 КУпАП).

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, установлені за більш серйозне правопорушення з-поміж учинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з учинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через два місяці від дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніше як через три місяці від дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені у частині третій статті 38 КУпАП.

Накладення адміністративного стягнення зумовлює для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне, упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжувальною обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікаційну обставину. У зв'язку з цим у ст. 39 КУпАП установлено строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття адміністративного стягнення.
2. Розгляньте систему й види адміністративних стягнень.
3. Назвіть заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків.
4. Наведіть правила накладення адміністративних стягнень.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2018. 912 с.

3. Джафарова О.В., Шатрава С.О. та ін. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. проф. О.І. Безпалової ; передм. О.І. Безпалової] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
4. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

Розділ 5

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

5.1 Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративні провадження здійснюються відповідно до певних стадій із дотриманням принципів адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

Це провадження має такі особливості:

- 1) воно виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- 2) для нього властиве встановлене законодавством коло суб'єктів;
- 3) йому властива індивідуальність процесуальних актів, які ухвалюються в ході провадження;
- 4) застосування під час цього провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
- 5) за допомогою цього провадження реалізуються заходи 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 відповідно до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими: 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба, невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення. Таке становище пояснюється тим, що адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування й розгляду порівняно з кримінальними справами.

Існує два види провадження у справах про адміністративний проступок – звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу – визначає зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

5.2 Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП *доказами у справі про адміністративне правопорушення* є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність певної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Доказування у справах про адміністративні проступки – це заснована на законі й регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

Речові докази – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (ум'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою чи змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію в чистому вигляді.

Особисті докази. Протиправне діяння відображається у свідомості людей, які його вчинили або спостерігали момент його вчинення, а також виявляється у вигляді різних змін на предметах і документах. У першому разі це образи й поняття, що належать до сфери психіки, у другому – це зміна предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

Особисті докази можна розділити на три групи:

До *першої групи* особистих доказів належать пояснення свідків, потерпілих, осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності.

Другу групу становлять протоколи про адміністративне правопорушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей тощо. У зазначених документах відображають і закріплюють процесуальні дії. Кожен із них є джерелом доказів.

До третьої групи особистих доказів належать інші документи, які додаються до матеріалів справи.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП).

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

Учасників провадження у справах про адміністративні проступки за характером процесуального статусу можна розподілити на три групи:

- 1) особи, які вирішують справи;
- 2) особи, яких притягують до відповідальності;
- 3) допоміжні учасники процесу.

До першої групи належать державні органи, їх посадові особи, уповноважені розглядати та ухвалювати рішення у справах про адміністративні правопорушення. Перелік цих органів визначено в главі 16 КУпАП.

До другої групи можуть належати практично будь-які суб'єкти – як звичайні громадяни України, іноземці й особи без громадянства, так і органи, установи, підприємства та їх посадові особи.

До третьої групи належать свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, законні представники та представники.

Представників групи суб'єктів, які вирішують справи, можна поділити на: а) суб'єктів, які здійснюють провадження та складають протокол; б) суб'єктів, що розглядають й ухвалюють рішення у справі.

У ст. 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» КУпАП законодавець визначив перелік осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні проступки. Особливість її конструкції полягає в тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив'язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини КУпАП.

Згідно зі ст. 213 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядають: 1) адміністративні комісії; 2) виконавчі комітети селищні, сільські ради; 3) районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; 4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (їх посадові особи), уповноважені на це законодавчими актами України.

Рішення про накладення адміністративного стягнення можуть ухвалювати *колегіальні органи або посадові особи*.

До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад, суд. Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Коло таких осіб установлено законодавчими актами України. До них передусім належать керівники відповідних публічних органів. В окремих випадках, передбачених законодавством, право накладати стягнення мають й інші посадові особи. Наприклад, від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Права особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, визначені в ст. 268 КУпАП. Така особа має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою здійснюється провадження; оскаржити постанову в справі. Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності нарівні із громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішують дипломатичним шляхом.

Члени дипломатичного корпусу мають дипломатичний імунітет постійно, а адміністративно-технічний та допоміжний персонал – лише під час виконання своїх службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби дипломатичного та консульського корпусу також мають імунітет від обшуку, арешту.

У разі порушення правил дорожнього руху особою, яка має такий імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу, та акредитаційної картки, що підтверджує її статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертає власникові. Заборонено здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у стані сп'яніння, їй пропонують припинити керування. Огляд на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я проводять за її згоди. У цьому разі поліцейський інформує чергового відповідного підрозділу патрульної поліції. У таких випадках рекомендовано запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спроб продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не дозволяється, у зв'язку з чим у присутності двох свідків складається рапорт із зазначенням вичерпних відомостей про цю особу.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Потерпілого може бути опитано як свідка, якщо є дані, що йому відомі якінебудь обставини, які підлягають установленню за цією справою. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, потерпілий зобов'язаний з'явитись у зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі та відповісти на поставлені запитання.

Із метою захисту прав особи, яку притягають до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, їх інтереси можуть представляти *законні представники*. До таких представників належать батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники.

Відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Статтею 268 «Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності» КУпАП передбачено право особи, яку притягають до відповідальності, користуватися послугами адвоката або іншого фахівця в галузі права.

Свідком є будь-яка особа, яка може дати пояснення про все відоме їй у справі та відповісти на поставлені запитання. Законодавець не встановлює вікових обмежень для свідків. Припускається опитування неповнолітніх і навіть малолітніх з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття й стану органів їхніх почуттів, якщо посадові особи, які здійснюють провадження у справі про адміністративне

правопорушення, вважають, що поряд з іншими доказами пояснення зазначених осіб є достовірними. Правовий статус свідків визначено в ст. 272 КУпАП, відповідно до якої як свідка у справі про адміністративне правопорушення можуть викликати кожну особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню в межах цієї справи.

Експерт є особою, яка сприяє здійсненню провадження. Його правовий статус визначено в ст. 273 КУпАП. *Експерт – це особа, яка володіє спеціальними глибокими знаннями в певній сфері людської діяльності, яка реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики.*

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним запитань. Він має право ознайомитись із матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, потрібних для надання висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яку притягують до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи. На відміну від експерта, залучення спеціаліста до проваджень у справах про адміністративні правопорушення для вирішення спеціальних питань, що стосуються обставин учиненого правопорушення, не має жорсткої процесуальної процедури, тобто не потребує винесення процесуального документа – постанови, а передбачає навіть варіант усного запрошення.

Експерт несе адміністративну відповідальність згідно з ч. 2 ст. 185³ КУпАП (за злісне ухилення від явки в суд) та ч. 2 ст. 185⁴ КУпАП (за злісне ухилення від явки до органів досудового слідства чи дізнання).

Перекладача як учасника провадження призначають у разі, коли особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, або інші особи, залучені до розгляду справи (потерпілий, свідок), не володіють мовою, якою здійснюють провадження. Участь перекладача надає їм можливість користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють, що сприяє об'єктивному, усебічному, повному дослідженню обставин справи.

Перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад. За ухилення від явки або відмову від перекладу до нього можуть бути застосовані заходи громадського впливу.

Правовий статус перекладача регламентовано ст. 274 КУпАП.

Поняті – особи, які сприяють здійсненню провадження у справі про адміністративне правопорушення, не зацікавлені в результаті справи. Їх завдання полягає в засвідченні своїми підписами факту правильного відображення у протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понять.

Практика провадження в справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понятих у справах про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем правовий статус зазначених учасників провадження чітко не визначено.

5.4 Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні проступки – особливий різновид адміністративно-деліктних проваджень у системі адміністративного процесу, який значною мірою врегульований правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18–33), який складається з чотирьох стадій.

♦ **Порушення справи та адміністративне розслідування** є початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, воно становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їх фіксацію та кваліфікацію. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу.

Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього потрібна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

Приводом для порушення адміністративної справи може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси та інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є **протокол про адміністративне правопорушення**. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це швидше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться всі необхідні процесуальні дії: опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди і т. ін.

Протокол про адміністративне правопорушення в разі його оформлення складається не пізніше двадцяти чотирьох годин від моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, що притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 КУпАП (у разі вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238 КУпАП), частині третій статті 109, статтях 110, 115, частинах 1, 3, 5 статті 116, частині 3 статті 116-2, частинах 1, 3 статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтях 118, 119, 134, 135, частинах 1, 2, 3, 5 статті 185-3, статті 197 КУпАП (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), статті 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також у статтях 202–203-1, 204-2, 204-4 КУпАП (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду), якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про певне правопорушення закріплено у статті 255 КУпАП.

♦ **Розгляд та ухвалення рішення у справі** – це основна стадія провадження в 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: підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома.

Із метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду.

У ст. 278 КУпАП визначено питання, які потрібно вирішити під час підготовки: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути вилучені додаткові відомості та матеріали або справу повернуто за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

Відповідно до ст. 276 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх учинення.

У разі коли адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовано в автоматичному режимі, посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб.

Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У КУпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 розгляд розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього голова засідання колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, у якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню в розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться протокол засідання, у якому зазначаються дата і місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. У протоколі зазначаються також документи і речові докази, досліджені при розгляді справи, відомості про оголошення ухваленої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол підписується головою засідання органу і його секретарем.

У статтях 268–275 КУпАП вичерпно надано перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників

особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, адвоката, свідка, експерта і перекладача.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконками селищних та сільських рад ухвалюють їх у формі рішення).

Якщо під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі має містити вирішення питання про вилучені речі й документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головою засідання й секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, установлює її винність або навпаки – невинність, визначає захід адміністративного впливу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів: про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови упродовж трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

♦ **Оскарження ухваленого рішення.** Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП України постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП.

Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку. Залежно від того, куди можна подати скаргу, виділяють варіанти оскарження – альтернативний і послідовний. Перший варіант полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищій посадовій особі) або до адміністративного суду. Який порядок оскарження обрати (адміністративний чи судовий) – вирішує сам скаржник. При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, упродовж трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано упродовж десяти днів від дня винесення постанови, а щодо постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – упродовж десяти днів від дня набрання постановою законної сили. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правоможним розглядати скаргу.

Орган (посадова особа) під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови й ухвалює одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

♦ **Виконання постанов у справі про адміністративні проступки** є заключною стадією даного провадження. Від того, наскільки своєчасно й повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження та всього інституту адміністративної відповідальності.

Для того щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набрати чинності. За загальним правилом, установленим ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню від моменту її винесення. У разі оскарження постанови вона набирає чинності після залишення скарги без задоволення, тобто від дня ухвалення відповідного рішення. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс.

Отже, **виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна визнати вирішальною стадією всього провадження, адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною.**

5.5 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Характерними рисами заходів забезпечення провадження 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 застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, установлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;
- 4) несамотійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;
- 5) процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Відповідно до ст. 259-266 КУпАП передбачено такі заходи процесуального забезпечення:

- доставлення порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд та огляд речей;
- вилучення речей і документів;
- тимчасове вилучення посвідчення водія;
- тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції;
- тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування;
- тимчасового 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 їх увагу та швидкість реакції.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст стадій провадження у справі про адміністративний проступок.
2. Що таке «звичайне провадження» та «спрощене провадження»?
3. Яким чином відбувається складання протоколу у справі про адміністративний проступок?
4. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених складати протокол.
5. Назвіть випадки, коли протокол у справі про адміністративний проступок не складається.
6. Схарактеризуйте стадію розгляду справи про адміністративний проступок. Основні етапи розгляду справи про адміністративний проступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома).
7. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справу про адміністративний проступок.
8. Визначте особливості провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.
9. Розкрийте зміст стадій оскарження й перегляд постанови у справі про адміністративний проступок, порядок і строк оскарження постанови, результати перегляду.
10. Схарактеризуйте стадію виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Література для поглибленого вивчення

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
2. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права України. підручник / за заг. Кузьменко О.В., Пастуха І.Д. К. : Юринком Інтер, 2018. 912 с.
3. Джафарова О.В., Шатрава С.О. та ін. Поліцейська (адміністративна) діяльність : навч. посіб. / за заг. ред. проф. О.І. Безпалової ; передм. О.І. Безпалової ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 396 с.
4. Кузьменко О.В., Плугатир М.В., Пастух І.Д. та ін. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. О.В. Кузьменко. К. : Центр учбової літератури, 2016. 388 с.

ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО ПОСІБНИКА

КНИГА 1. ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1. ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розділ 1. Адміністративне право як галузь публічного права

- 1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади
- 1.2. Види публічного адміністрування
- 1.3. Адміністративні органи
- 1.4. Публічний інтерес

Розділ 2. Адміністративне право як складова публічного права

- 2.1. Призначення адміністративного права
- 2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права
- 2.3. Відмежування адміністративного права від цивільного
- 2.4. Система адміністративного права

Розділ 3. Засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану

- 3.1. Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання
- 3.2. Завдання адміністративного права в умовах воєнного стану
- 3.3. Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану
- 3.4. Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану

ГЛАВА 2. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розділ 1. Принцип верховенства права

- 1.1. Принцип верховенства права в адміністративному праві
- 1.2. Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин
- 1.3. Верховенство права згідно з тлумаченням Конституційного Суду України
- 1.4. Складові принципу верховенства права
- 1.5. Юридична визначеність
- 1.6. Запобігання зловживанню (надужиттю) повноваженнями
- 1.7. Рівність перед законом і недискримінація
- 1.8. Доступ до правосуддя

Розділ 2. Принципи належного врядування в адміністративному праві

- 2.1. Публічно-правова природа принципів належного врядування
- 2.2. Історія утвердження принципів належного врядування
- 2.3. Стандарти належного врядування
- 2.4. Значення принципів належного врядування
- 2.5. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень
- 2.6. Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів

- 2.7. Принцип доброчесності й етичної поведінки посадових осіб адміністративних органів
 - 2.7.1. Академічна доброчесність
- 2.8. Принцип етичної поведінки адміністративних органів
- 2.9. Принцип ефективності діяльності адміністративних органів
- 2.10. Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів
- 2.11. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності
- 2.12. Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами
- 2.13. Принцип підзвітності адміністративних органів
- 2.14. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості
- 2.15. Принцип інноваційності та відкритості до змін
- 2.16. Принцип поваги приватності
- 2.17. Принципи-вимоги щодо обігу інформації

ГЛАВА 3. ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розділ 1. Національні джерела адміністративного права

- 1.1. Основні національні джерела адміністративного права
- 1.2. Конституція України
- 1.3. Загальна характеристика основних національних джерел адміністративного права
 - 1.3.1. Закон України «Про адміністративні послуги»
 - 1.3.2. Закон України «Про адміністративну процедуру»
 - 1.3.3. Закон України «Про запобігання корупції»
 - 1.3.4. Кодекс України про адміністративні правопорушення
 - 1.3.5. Митний кодекс України (глави 68, 69)
 - 1.3.6. Кодекс адміністративного судочинства України
- 1.4. Інші закони України
- 1.5. Підзаконні нормативно-правові акти
- 1.6. Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану

Розділ 2. Міжнародні джерела адміністративного права

- 2.1. Міжнародні договори
 - 2.1.1. Міжнародні джерела адміністративного права в період національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України

Розділ 3. Юридичні акти Європейського Союзу

- 3.1. Поняття та провідне значення для адміністративного права України юридичних актів Європейського Союзу
- 3.2. М'яке право Європейського Союзу

Розділ 4. Рішення судових органів як джерела адміністративного права

- 4.1. Практика Європейського суду з прав людини
- 4.2. Рішення Конституційного Суду України
- 4.3. Типові і зразкові рішення Верховного Суду

Розділ 5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права

Розділ 6. Юридична сила та правила вирішення конкуренції норм джерел адміністративного права

- 6.1. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою
- 6.2. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права

ГЛАВА 4. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розділ 1. Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) як суб'єкти адміністративного права

- 1.1. Поняття та ознаки категорій: «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного управління»
- 1.2. Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління)
- 1.3. Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування (публічного управління)
- 1.4. Президент України як суб'єкт адміністративного права

Розділ 2. Органи виконавчої влади

- 2.1. Система органів виконавчої влади
- 2.2. Центральні органи виконавчої влади
- 2.3. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом
- 2.4. Місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади
- 2.5. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади

Розділ 3. Спеціальні органи державного управління як суб'єкти адміністративного права

- 3.1. Національний банк України
- 3.2. Служба безпеки України
- 3.3. Центральна виборча комісія

Розділ 4. Система органів місцевого самоврядування

- 4.1. Характерні риси місцевого самоврядування
- 4.2. Представницькі органи
- 4.3. Виконавчі органи
- 4.4. Сільський, селищний, міський голова
- 4.5. Органи самоорганізації населення
- 4.6. Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування

Розділ 5. Військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації

- 5.1. Військово-цивільні адміністрації
- 5.2. Військові адміністрації

Розділ 6. Приватна особа як суб'єкт адміністративного права

- 6.1. Зміст поняття «приватна особа»

6.2. Види приватних осіб

6.2.1. Громадяни України

6.2.2. Іноземці, особи без громадянства

6.2.3. Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту

6.3. Фізичні особи-підприємці

6.4. Юридичні особи приватної форми власності – підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права

6.5. Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права

Розділ 7. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

7.1. Адміністративна правоздатність

7.2. Адміністративна дієздатність

7.3. Адміністративна деліктоздатність

7.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Розділ 8. Суб'єктивні публічні права та обов'язки приватної особи

8.1. Сутність суб'єктивних публічних прав та обов'язків

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

8.2.1. Право на участь в ухваленні рішень

8.2.2. Право на звернення

8.2.3. Право на електронну петицію

8.2.4. Право на свободу мирних зібрань

8.2.5. Право на адміністративне оскарження

8.2.6. Право приватної особи на публічну інформацію

Розділ 9. Незалежні регулятори в публічному адмініструванні (публічному управлінні)

9.1. Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів

9.2. Незалежні регуляторні органи в Україні

9.2.1. Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

9.2.2. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку

9.2.3. Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей

9.2.4. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

9.2.5. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України

Розділ 10. Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування)

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

10.2. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування

10.3. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень

ГЛАВА 5. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

Розділ 1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

- 1.1. Поняття адміністративної послуги
- 1.2. Ознаки адміністративної послуги
- 1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері
- 1.4. Принципи надання адміністративних послуг

Розділ 2. Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг

- 2.1. Суб'єкт звернення
- 2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг
- 2.3. Центри надання адміністративних послуг
- 2.4. Адміністратори

Розділ 3. Порядок надання адміністративних послуг

- 3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги
- 3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг
- 3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)
- 3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Розділ 4. Особливості надання адміністративних послуг

- 4.1. Електронні адміністративні послуги
- 4.2. Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану

Розділ 5. Актуальні питання надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану

ГЛАВА 6. ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розділ 1. Юридична природа інструментів публічного адміністрування

- 1.1. Поняття інструментів публічного адміністрування
- 1.2. Класифікація інструментів публічного адміністрування
- 1.3. Вибір належного інструмента публічного адміністрування

Розділ 2. Підзаконний нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування

- 2.1. Поняття та юридична природа підзаконного нормативно-правового акта
- 2.2. Види підзаконних нормативно-правових актів
- 2.3. Вимоги до нормативно-правового акта
- 2.4. Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів
- 2.5. Припинення та зупинення дії нормативного акта
- 2.6. Експертиза проекту нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта
- 2.7. Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта
- 2.8. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом
- 2.9. Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним
- 2.10. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта

Розділ 3. Адміністративний (індивідуальний) акт як інструмент публічного адміністрування

- 3.1. Поняття та риси адміністративних актів
- 3.2. Оформлення та зміст адміністративного акта
- 3.3. Чинність і припинення дії адміністративного акта
- 3.4. Процедура ухвалення (видання) адміністративного акта

Розділ 4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування

- 4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору
- 4.2. Види адміністративних договорів
- 4.3. Укладання адміністративних договорів
- 4.4. Чинність адміністративного договору
- 4.5. Нікчемність адміністративного договору

Розділ 5. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні

- 5.1. Юридична природа адміністративного розсуду в публічному адмініструванні
- 5.2. Умови застосування адміністративного розсуду

Розділ 6. Використання електронного врядування в публічному адмініструванні

- 6.1. Поняття електронного врядування
- 6.2. Елементи електронного врядування
- 6.3. Електронний суд
- 6.4. Електронна медицина
- 6.5. Електронна культура
- 6.6. Співвідношення понять: «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Розділ 7. Електронне врядування в публічному адмініструванні

- 7.1. Поняття електронного врядування
- 7.2. Елементи електронного врядування
- 7.3. Співвідношення понять: «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Розділ 8. Учинення юридично значущих адміністративних дій та матеріально-технічних операцій

- 8.1. Учинення інших юридично значущих адміністративних дій
- 8.2. Здійснення матеріально-технічних операцій

Розділ 9. План як інструмент публічного адміністрування

- 9.1. Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування
- 9.2. Сфера застосування та види планів

Розділ 10. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування

- 10.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії
- 10.2. Сфера застосування фактичних дій

10.3. Основні види фактичних дій

Розділ 11. Заходи адміністративного примусу

- 11.1. Поняття та риси адміністративного примусу
- 11.2. Правові засади застосування заходів адміністративного примусу
- 11.3. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації
- 11.4. Заходи адміністративного припинення
 - 11.4.1. Заходи адміністративного припинення загального призначення
 - 11.4.2. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення
 - 11.4.3. Заходи адміністративного припинення спеціального призначення
 - 11.4.4. Застосування вогнепальної зброї
- 11.5. Адміністративні стягнення

Розділ 12. Адміністративно-правові режими

- 12.1. Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст
- 12.2. Спеціальні адміністративно-правові режими
- 12.3. Надзвичайні адміністративно-правові режими
- 12.4. Правовий режим воєнного стану
- 12.5. Правовий режим надзвичайного стану
- 12.6. Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації
- 12.7. Постійні адміністративно-правові режими
 - 12.7.1. Режим державної таємниці
 - 12.7.2. Митний режим
 - 12.7.3. Прикордонний режим

Розділ 13. Контроль та нагляд

- 13.1. Адміністративний (публічний) контроль
- 13.2. Адміністративний нагляд

ГЛАВА 7. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Розділ 1. Засади адміністративної процедури в Україні

- 1.1. Сутність та види адміністративних процедур
- 1.2. Принципи адміністративної процедури

Розділ 2. Учасники та стадії адміністративної процедури

- 2.1. Учасники адміністративної процедури
- 2.2. Стадії адміністративної процедури

ГЛАВА 8. ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

- 8.1. Особливості захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану
- 8.2. Особливості захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану
- 8.3. Правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану
- 8.4. Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях

- 8.5. Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів
- 8.6. Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб
- 8.7. Правовий режим на тимчасово окупованій території України та його вплив на внутрішньо переміщених осіб
- 8.8. Розміщення внутрішньо переміщених осіб
- 8.9. Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів
- 8.10. Поняття адміністративного оскарження
- 8.11. Підстави та порядок подання скарги
- 8.12. Предмет адміністративного оскарження
- 8.13. Можливі наслідки розгляду скарги
- 8.14. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам
- 8.15. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією
- 8.16. Міжнародні способи захисту прав приватних осіб
- 8.17. Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів

КНИГА 2. ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1. СЛУЖБОВЕ ПРАВО

Розділ 1. Теоретико-правові засади публічної служби

- 1.1. Поняття, сутність публічної служби
- 1.2. Характеристика державної служби
- 1.3. Принципи публічної служби

Розділ 2. Основи правового статусу державного службовця

- 2.1. Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії, підкатегорії, ранги
- 2.2. Права та обов'язки державного службовця
- 2.3. Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра
- 2.4. Службова дисципліна. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця
- 2.5. Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців
- 2.6. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця
- 2.7. Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця
- 2.8. Припинення державної служби

Розділ 3. Особливості професійної діяльності службовців органів місцевого самоврядування в період дії режиму воєнного стану

- 3.1. Правовий статус органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

3.2. Особливості вступу на службу та проходження служби в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Розділ 4. Правила етичної поведінки публічних службовців

4.1. Загальні обов'язки публічних службовців

4.2. Правила, яких мають дотримуватися публічні службовці

ГЛАВА II. АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Розділ 1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності

1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

1.2. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

1.3. Принципи адміністративної відповідальності

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

1.5. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

1.6. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності

Розділ 2. Адміністративне правопорушення

2.1. Поняття адміністративного правопорушення

2.2. Ознаки адміністративного правопорушення

2.3. Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення

2.4. Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення

Розділ 3. Юридичний склад адміністративного правопорушення

3.1. Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення

3.2. Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

3.3. Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Розділ 4. Заходи адміністративної відповідальності

4.1. Поняття адміністративного стягнення

4.2. Види адміністративних стягнень

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

4.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Розділ 5. Провадження у справі про адміністративні правопорушення

5.1. Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

5.2. Докази у справах про адміністративні правопорушення

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

5.4. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

5.5. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

КНИГА 3. СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ ПОВНОМАСШТАБНІЙ ЗБРОЙНІЙ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Розділ 1. Адміністративно-правові засади національного спротиву Українського народу збройній агресії російської федерації як екзистенційній загрозі для України та інших демократичних держав

- 1.1. Акти збройної агресії російської федерації як екзистенційна загроза для України та інших демократичних держав
- 1.2. Адміністративно-правові основи національного спротиву Українського народу
 - 1.2.1. Поняття, мета та складові національного спротиву
 - 1.2.2. Адміністративно-правові засади територіальної оборони
 - 1.2.3. Адміністративно-правові засади руху опору
 - 1.2.4. Адміністративно-правові засади підготовки громадян України до національного спротиву
 - 1.2.5. Керівництво національним спротивом в Україні

Розділ 2. Формування і комплектування військових частин сил територіальної оборони Збройних сил України та добровольчих формувань територіальних громад

- 2.1. Формування і комплектування військових частин сил територіальної оборони Збройних сил України
 - 2.1.1. Сили територіальної оборони Збройних сил України
 - 2.1.2. Формування і комплектування добровольчих формувань територіальних громад

Розділ 3. Адміністративно-правові засади застосування військової сили та правові засади участі цивільних осіб у національному спротиві

- 3.1. Порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів державними та недержавними суб'єктами відсічі збройної агресії проти України
 - 3.1.1. Порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів Збройними силами України під час виконання завдань територіальної оборони
 - 3.1.2. Порядок застосування вогнепальної зброї, інших видів озброєння та боєприпасів до них членами добровольчих формувань територіальних громад
- 3.2. Правові засади участі цивільних осіб у національному спротиві

Розділ 4. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій

Розділ 5. Військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації

- 5.1. Військово-цивільні адміністрації
- 5.2. Військові адміністрації

КНИГА 4. ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1. ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Розділ 1. Засади європейського адміністративного права

1.1. Засади європейського адміністративного права та основні завдання вітчизняних адміністративних органів і суспільства щодо набуття членства України в Європейському Союзі

1.2. Поняття та зміст європейського адміністративного права

Розділ 2. Європейське адміністративне право та адміністративне право України

2.1. Взаємодія європейського та адміністративного права України

2.2. Європейське право та адміністративне право України в контексті вступу до Європейського Союзу

ГЛАВА 2. ПОРІВНЯЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Розділ 1. Адміністративне право та адміністративний процес Великої Британії

1.1. Визначення та роль адміністративного права Великої Британії

1.2. Функції та роль адміністративного права Великої Британії

1.3. Принципи адміністративного права Великої Британії

1.4. Засоби захисту прав та інтересів в адміністративному праві Великої Британії

Розділ 2. Засади та зміст адміністративного права Бельгії

2.1. Засади адміністративного права Бельгії

2.2. Принципи належного адміністрування в Бельгії

2.3. Принцип обачності в Бельгії

2.4. Принцип розумності в Бельгії

Розділ 3. Адміністративне право та адміністративний процес Греції

3.1. Сторони адміністративного процесу в Греції

3.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження в Греції

3.3. Контроль за адміністративною діяльністю в Греції

Розділ 4. Засади та зміст адміністративного права Естонії

4.1. Закон Естонії «Про адміністративну процедуру»

4.2. Учасники адміністративного провадження в Естонії

4.3. Адміністративне провадження в Естонії

4.4. Установлення фактів та дискреційні повноваження в Естонії

4.5. Докази й доказування при здійсненні адміністративної процедури в Естонії

4.6. Приклад судової практики, що стосується дискреційних повноважень адміністрації щодо встановлення фактів і відповідного зменшення судового контролю з боку адміністративних судів

Розділ 5. Сторони та практика адміністративних судів Іспанії щодо сторін адміністративних процедур, дискретних повноважень та судового контролю

- 5.1. Сторони адміністративних процедур. Правові категорії та ситуації
- 5.2. Процесуальні права в адміністративному процесі Іспанії
- 5.3. Приклади судової практики щодо статусу третіх осіб в адміністративному судочинстві та їхніх процесуальних прав
- 5.4. Приклад судової практики щодо адміністративних дискреційних повноважень, установлення фактів та відповідного обмеженого судового перегляду адміністративними судами

Розділ 6. Теорія і практика адміністративного права й адміністративного процесу Італії

- 6.1. Співвідношення між обов'язком розслідувати та обов'язком співпрацювати
- 6.2. Асиметрія інформації та ухвалення обґрунтованих рішень
- 6.3. Еволюція судового перегляду в італійській системі адміністративної юстиції
 - 6.3.1. Порівняння нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів
 - 6.3.2. Обсяг перевірки фактів: повноваження за посадою та ефективний судовий захист
 - 6.3.3. Обсяг судового розгляду у складних фактичних ситуаціях
 - 6.3.4. Обсяг судового розгляду: перевірка фактів
 - 6.3.5. Огляд теорії для вибору та інтерпретації відповідних фактів
 - 6.3.6. Попередні висновки: не утримуватись і не замінювати

Розділ 7. Адміністративне право й адміністративний процес Кіпру

- 7.1. Сторони адміністративного процесу: категорії та правові позиції
- 7.2. Джерела для визначення сторін, які визначаються адміністрацією як орган, що здійснює процедуру
- 7.3. Додаткові сторони адміністративного провадження
- 7.4. Справедливість судового рішення адміністративного суду в Кіпрі
- 7.5. Засади (принципи) адміністративного провадження в Кіпрі
- 7.6. Судовий перегляд адміністративних рішень у Кіпрі
- 7.7. Установлення фактів і дискреційні повноваження в Кіпрі
- 7.8. Елементи прецедентного права під час ухвалення адміністративного рішення в Кіпрі
- 7.9. Дискретні повноваження адміністративних органів в Кіпрі

Розділ 8. Адміністративне право й адміністративний процес Латвії

- 8.1. Сторони адміністративного процесу. Категорії та правові позиції
- 8.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження в Латвії
- 8.3. Особливості судового провадження в Латвії
- 8.4. Практика Європейського Союзу щодо судового контролю

Розділ 9. Адміністративне право й адміністративний процес Люксембургу

- 9.1. Сторони адміністративного процесу. Правові категорії та ситуації

9.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження

Розділ 10. Адміністративне право й адміністративний процес Португалії

10.1. Сторони адміністративного процесу: категорії та правові позиції

10.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження

10.3. Приклад судової практики суду стосовно дискреційних повноважень адміністрації, особливо щодо встановлення фактів, і відповідного зменшення судового контролю з боку адміністративних судів

Розділ 11. Адміністративне право й адміністративний процес Польщі

11.1. Сторони адміністративного процесу. Категорії та правові позиції в Польщі

11.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження

Розділ 12. Деякі аспекти адміністративного процесу Словенії

12.1. Суб'єкти адміністративного процесу. Категорії та правові позиції у Словенії

12.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження

12.3. Приклад судової практики стосовно дискреційних повноважень адміністрації, особливо щодо визначення фактів, та відповідного зменшення судового контролю з боку адміністративних судів

Розділ 13. Адміністративне право й адміністративний процес Франції

13.1. Сторони адміністративного процесу. Правові категорії та ситуації

13.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження

13.3. Адміністративно-процесуальний статус органу, який розглядає адміністративну скаргу

13.4. Обсяг судового контролю правової кваліфікації фактів у Франції

13.5. Засади справедливості в адміністративному процесі Франції

Розділ 14. Адміністративне право й адміністративний процес Чехії

в контексті забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб

14.1. Учасники адміністративного процесу в Чехії

14.1.1. Об'єднання та громадські організації

14.1.2. Інші адміністративні органи

14.1.3. Особливості адміністративно-процесуального статусу учасників в Чехії

14.2. Права й обов'язки учасників в адміністративному процесі Чехії

14.3. Установлення фактів і дискреційні повноваження

14.4. Принцип обмеження законом адміністративного розсуду в Чехії

14.5. Принцип доброго адміністрування в Чехії

14.6. Особливості здійснення адміністративного судочинства та адміністративно-процесуальні права громадян в Чехії

14.7. Правила щодо дискреційних повноважень і встановлення фактів згідно з Чеським адміністративно-процесуальним кодексом і Кодексом адміністративного судочинства

Розділ 15. Деякі чинники адміністративного процесу Чорногорії

15.1. Сторони адміністративного процесу в Чорногорії

15.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження в Чорногорії

15.3. Докази і доказування в адміністративному процесі Чорногорії

- 15.4. Приклад судової практики щодо дискреційних повноважень адміністрації стосовно встановлення фактів і відповідного обмеження судового контролю з боку адміністративних судів у Чорногорії
- 15.5. Прецедентна практика стосовно законодавства Європейського Союзу про конкуренцію (антиконкурентна практика, контроль за злиттям)

Розділ 16. Деякі аспекти адміністративного права

й адміністративного процесу Швеції

- 16.1. Сторони адміністративного процесу: категорії та правові позиції
- 16.2. Установлення фактів і дискреційні повноваження
- 16.3. Концепція судового контролю над установленням адміністративних фактів у Європейському Союзі

КНИГА 5. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ГЛАВА 1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС УКРАЇНИ

Розділ 1. Склад суду. Відводи

Розділ 2. Звернення до адміністративного суду. Провадження в суді першої інстанції

- 2.1. Право на звернення з адміністративним позовом. Строк звернення з адміністративним позовом
- 2.2. Зміст і оформлення позовної заяви
- 2.3. Способи судового захисту
- 2.4. Забезпечення адміністративного позову
- 2.5. Прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі
- 2.6. Відгук. Відповідь на відгук. Заперечення. Пояснення третьої особи щодо позову або відгуку
- 2.7. Зустрічний позов в адміністративному судочинстві
- 2.8. Урегулювання спору за участі судді. Відмова позивача від позову. Примирення сторін

Розділ 3. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження

- 3.1. Відкриття розгляду справи по суті.
- 3.2. Розгляд заяв та клопотань
- 3.3. З'ясування обставин справи та дослідження доказів
- 3.4. Порядок з'ясування обставин справи та дослідження доказів
- 3.5. Судові дебати та ухвалення рішення
- 3.6. Вихід суду для ухвалення рішення
- 3.7. Розгляд і вирішення адміністративних справ у порядку письмового провадження
- 3.8. Розгляд типових і зразкових справ в адміністративному судочинстві

Розділ 4. Перегляд судових рішень: апеляційне та касаційне провадження.

Перегляд за нововиявленими або виключними обставинами

- 4.1. Апеляційне провадження
- 4.2. Касаційне провадження

4.3. Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

4.4. Перегляд судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ

Розділ 5. Порядок виконання судових рішень

Розділ 6. Застосування практики європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України

ГЛАВА 2. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

Розділ 1. Деякі категорії адміністративного судочинства

1.1. Визначення компетентного суду. Адміністративна юрисдикція

1.2. Склад суду. Відводи

1.3. Учасники судового процесу (учасники справи, представники, інші учасники судового процесу)

1.4. Адміністративна правоздатність і дієздатність

Розділ 2. Докази й доказування. Провадження в суді першої інстанції

2.1. Докази й доказування. Засоби доказування. Предмет доказування

2.2. Зміст і оформлення позовної заяви

2.3. Способи судового захисту

2.4. Забезпечення адміністративного позову

2.5. Постановлення судом ухвали про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі

2.6. Розгляд справи по суті як стадія судового провадження

Розділ 3. Особливості здійснення адміністративного судочинства в період воєнного стану

ГЛАВА 3. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В УКРАЇНІ

Тести для підготовки до Єдиного державного кваліфікаційного іспиту другого (магістерського) рівня вищої освіти

АВТОРИ



**Галунько
Валентин
Васильович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, голова Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права, почесний директор Науково-дослідного інституту публічного права, директор ТОВ «Саєнс енд Спейс».

Автор наукової теорії «Держави економічно активних громадян»



**Фелик
Василь
Іванович**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, ректор Київського університету інтелектуальної власності та права



**Діхтівський
Петро
Васильович**

Провідний вчений у галузі українського адміністративного права, доктор юридичних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, завідувач кафедри Адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Гулак
Олена
Василівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України. Автор наукової теорії «Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення пожежної безпеки в лісах України»



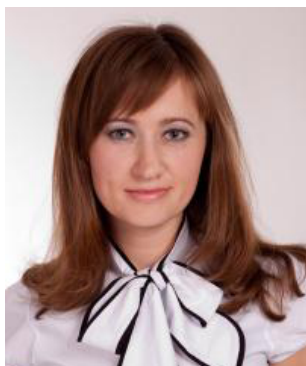
**Курило
Володимир
Іванович**

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук України, академік Національної академії наук вищої освіти України та Академії адміністративно-правових наук, заслужений юрист України, лауреат Премії Ярослава Мудрого, перший віцеголова Академії адміністративно-правових наук, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України



**Берlach
Анатолій
Іванович**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії адміністративно-правових наук, віцеголова Академії адміністративно-правових наук, завідувач кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Головій
Людмила
Василівна**

Кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України



**Синявська
Олена
Юхимівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, професор кафедри Харківського Національного університету внутрішніх справ. Автор наукової теорії «Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України»



**Новікова
Марія
Миколаївна**

Кандидат юридичних наук, доцент, член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доцент кафедри публічного управління, права та гуманітарних наук Херсонського державного аграрно-економічного університету



**Тополя
Руслан
Володимирович**

Кандидат юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, головний судовий експерт Черкаського науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС, докторант Науково-дослідного інституту публічного права



**Піддубний
Олексій
Юрійович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України



**Марчук
Володимир
Васильович**

В.о. директор Чернівецького навчально-наукового юридичного Інституту Національного університету «Одеська юридична академія»



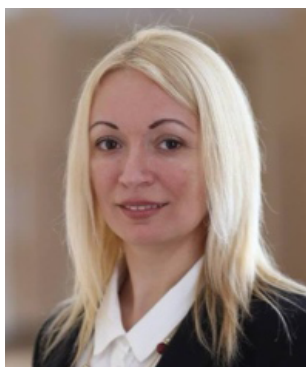
**Проневич
Олексій
Станіславович**

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Діхтієвський
Володимир
Петрович**

Доктор філософії в галузі права, заступник директора департаменту з управління об'єктами державної власності, начальник відділу фінансової звітності та планування Міністерства економіки України



**Вашенко
Юлія
В'ячеславівна**

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права та екологічного права Юридичного факультету університету Коменського у Братіславі (Словаччина)



**Пашинський
Володимир
Йосипович**

Доктор юридичних наук, доцент, академік Академії Адміністративно-правових наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Автор наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення оборони України»



**Зима
Олександр
Тарасович**

Кандидат юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, лауреат наукової премії імені Академіка Авер'янова Академії адміністративно-правових наук у номінації за кращий підручник за 2020 рік



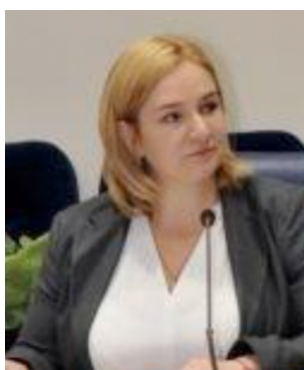
**Буханевич
Олександр
Миколайович**

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова



**Івановська
Алла
Миколаївна**

Доктор юридичних наук, професор, проректор зі стратегічного розвитку, наукової роботи та зовнішніх зв'язків, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова



**Мацелик
Тетяна
Олександрівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, професор кафедри публічного права Державного податкового університету



**Біла
Вікторія
Русланівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, професор Державного податкового університету. Авторка наукової теорії «Правові форми публічного адміністрування в Україні»



**Нашинець-
Наумова Анфіса
Юрївна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, заступниця декана з науково-методичної та навчальної роботи Факультету права та міжнародних відносин Київського столичного університету імені Бориса Грінченка



**Петков
Сергій
Валерійович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля



**Крайник
Григорій
Сергійович**

Кандидат юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, лауреат Премії імені Ярослава Мудрого (номінація «За видатні досягнення у науково-дослідницькій діяльності з проблем правознавства»), доцент кафедри права та публічного управління Житомирського державного університету імені Івана Франка



**Соловійова
Ольга
Миколаївна**

Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Авторка наукових публікацій у сфері «Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації»



**Карабін
Тетяна
Олександрівна**

Доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права та процесу Ужгородського національного університету



**Орловська
Ірина
Григорівна**

Кандидат юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, керівник управління соціального діалогу та колективно-договірного регулювання апарату Федерації профспілок України, доцент кафедри галузевого права та загальноправових дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»



**Комзюк
Анатолій
Трохимович**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ



**Салманова
Олена
Юрїївна**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ



**Кузнiченко
Сергій
Олександрович**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист Автономної Республіки Крим



**Биков
Ігор
Олегович**

Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, адвокат. Автор наукових публікацій у сфері адміністративно-правового забезпечення наближення митного законодавства України до стандартів ЄС



**Правоторова
Ольга
Михайлівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри публічного управління, права та гуманітарних наук Херсонського державного аграрно-економічного університету. Авторка наукової теорії «Адміністративно-правова охорона в Україні»



**Стеценко
Семен
Григорович**

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Верховного Суду



**Стеценко
Валентина
Юрївна**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри галузевих юридичних дисциплін Українського державного університету імені Михайла Драгоманова



**Коваленко
Лариса
Павлівна**

Доктор юридичних наук, професор, доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



**Біла-Тіунова
Любов
Романівна**

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Напрямок наукових інтересів: теорія адміністративного права і процесу, право публічної служби



**Кудерська
Надія
Іванівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри фундаментальних і приватноправових дисциплін Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського



**Кудерська
Ірина
Олександрівна**

Доктор філософії в галузі права права, викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права факультету соціології та права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»



**Даниленко
Юлія
Сергіївна**

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Напрямок наукових інтересів: проблематика загального адміністративного права; правові засади адміністративного судочинства в Україні; процедура добору кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби; оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; адміністративно-правові засоби протидії корупції



**Білоус-Осінь
Тетяна
Ігорівна**

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Напрямок наукових інтересів: адміністративне право; публічне адміністрування; основи державного управління



**Кузьменко
Оксана
Володимирівна**

Доктор юридичних наук, професор, заслужена діячка науки і техніки України, академік Академії адміністративно-правових наук, завідувачка кафедри публічного та міжнародного права, заступниця директора інституту з наукової роботи, голова спеціалізованої вченої ради по захисту дисертацій Д26.006.09 Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана. Автор наукової теорії «Адміністративний процес в Україні»



**Чорна
Вікторія
Григорівна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук професор кафедри публічного та міжнародного права, Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана



**Казанчук
Ірина
Дмитрівна**

Доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, академік Академії Адміністративно-правових наук, професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного університету внутрішніх справ



**Попова
Світлана
Миколаївна**

Доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного університету внутрішніх справ



**Попова
Лілія
Миколаївна**

Доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри фінансів, обліку та безпеки бізнесу Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова



**Dr., Michael
Varney**

Head of the Lincoln Law School,
University of Lincoln, Lincoln, UK



**Маркова
Олена
Олегівна**

Ph.D. доцент, British Academy
Fellow Researcher at the University
of Lincoln, Lincoln, UK, доцент
кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії Харківського
національного університету
внутрішніх справ



**Костенко
Інеса
Володимирівна**

Кандидат юридичних наук,
академік Академії адміністративно-
правових наук, British Academy
Fellow Researcher at the University
of Leicester, Leicester, UK Ph.D.,
науковий співробітник НДІ
державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН
України



**Підберезних
Інна
Євгеніївна**

Доктор юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри історії факультету політичних наук ЧНУ імені Петра Могили. Автор наукової теорії «Порівняльно-правовий аналіз адміністративно-правового забезпечення національної безпеки»



**Діденко
Сергій
Володимирович**

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор Херсонського інституту Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». Автор наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення обігу зброї в Україні»



**Пихтін
Микола
Порфирович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, заступник начальника з морської безпеки Спеціалізованого морського порту «Ольвія», генерал-майор поліції, професор кафедри права Миколаївського інституту розвитку людини ЗВО «Університет «Україна»»



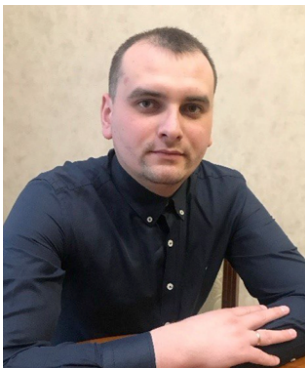
**Мацелюх
Іванна
Андріївна**

Доктор юридичних наук, професор кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Руденко
Михайло
Михайлович**

Кандидат юридичних наук, доцент Київського університету інтелектуальної власності та права



**Замрига
Артур
Вікторович**

Доктор юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, професор кафедри публічного та міжнародного права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана. Автор наукової теорії «Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні»



**Крупницький
Олександр
Станіславович**

Кандидат юридичних наук,
член-кореспондент Академії
адміністративно-правових наук,
старший оперуповноважений
управління стратегічних
розслідувань у Запорізькій області
Департаменту стратегічних
розслідувань Національної поліції
України



**Мудрицька
Катерина
Олексіївна**

Доктор філософії у галузі права,
член-кореспондент Академії
адміністративно-правових наук,
доцент кафедри адміністративного
права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету
інтелектуальної власності та права.
Сфера наукових інтересів: судовий
захист прав інтелектуальної
власності, проблеми господарського
права та господарського процесу



**Міщук
Інна
Володимирівна**

Кандидат юридичних наук,
професора, академіка Академії
адміністративно-правових наук,
завідувачка кафедри
конституційного права та галузевих
дисциплін Національного
університету водного господарства
та природокористування



**Кузьмишин
Віталій
Миколайович**

Кандидат юридичних наук,
голова Сьомого апеляційного
адміністративного суду.
Сфера наукових інтересів:
«Адміністрування судів в Україні»



**Мілієнко
Олена
Анатоліївна**

Доктор юридичних наук,
директор Вінницького навчального
центру Національної школи суддів
України.
Авторка наукової теорії «Теоретико-
прикладні аспекти застосування
адміністративних актів»



**Ситников
Олександр
Федотович**

Кандидат юридичних наук, доцент,
академік Академії адміністративно-
правових наук, директор Центру
«Доступне правосуддя», суддя
Вищого адміністративного суду
України у відставці, викладач
Національної школи суддів України,
адвокат, викладач Вищої школи
адвокатури



**Глобенко
Ігор
Олександрович**

Доктор філософії у галузі права, член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, вчений секретар Академії адміністративно-правових наук, доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права



**Галунько
Валентин
Валентинович**

Асистент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права. Автор наукових публікацій у сфері: публічного забезпечення академічної доброчесності



**Бузницький
Дмитро
Миколайович**

Аспірант кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Продан
Алла
Олександрівна**

Аспірантка кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка



**Коваленко
Богдан
Вячеславович**

Доктор філософії, докторант кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету



**Арнаутова
Анастасія
Станіславівна**

Аспірантка кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого



Вершинін Денис Максимович Аспірант Науково-дослідного інституту публічного права



Павлюх Богдан Ярославович Адвокат, аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права



Балан Богдана Миколаївна Аспірантка Київського університету інтелектуальної власності та права



**Вершинін
Богдан
Максимович**

Аспірант Науково-дослідного
інституту публічного права

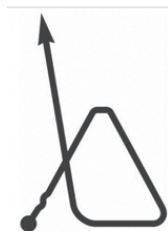


**Кривцун
Даниїл
Юрійович**

Аспірант Харківського
національного університету
імені В.Н. Каразіна

НОТАТКИ

ТОВ
«Саєнс енд Спейс»



Виконавець

<https://www.sciencespace.com.ua/>

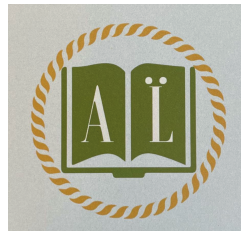
Фонд
Наукової Зброї



Фінансування

<https://send.monobank.ua/jar/6w77x5bSR6>
5375 4112 1121 8370

ГО «Академія
Адміністративно-
правових наук»



Ініціатор

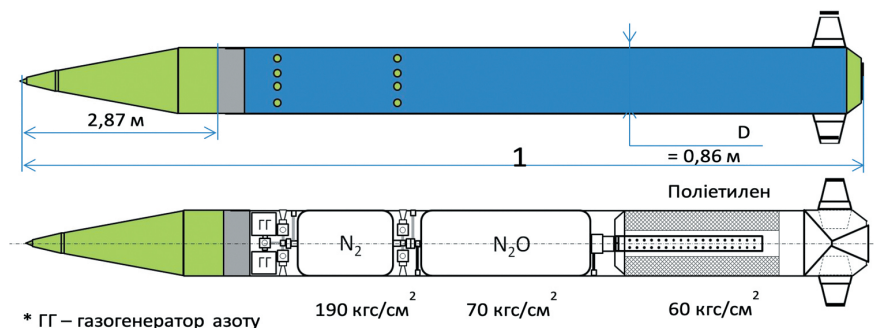
<https://www.ssaals.com.ua/>

БАГАТОЦІЛЬОВИЙ РАКЕТНО-КОСМІЧНИЙ КОМПЛЕКС ПОДВІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ РКК. 500-1

з одноступеневою гібридною надзвуковою квазібалістичною (керованою до закінчення польоту) суборбітальною ракетою-носієм РТ-500 дальністю польоту 500 км, корисний вантаж 500 кг, висота польоту 180 км

Може використовуватися як:

1. Оперативно-тактична ракета малої дальності
2. Зенітна ракета для знищення будь-яких повітряних цілей
3. Зондуюча ракета-носіє
4. Як основа для орбітальної ракети-носія



1. Основні технічні характеристики РТ-500:

Стартова вага, кг., 4100.

Швидкість 1461,9 м/с.

Дальність польоту до 500 км.

Авіація противника може знищуватись на будь-якій висоті при дальності до 250 км.

Час польоту при максимальній дальності 430,2 с.

Пуск виробу із контейнера шляхом включенням двигуна

Кількість виробів під час виготовлення однієї партії до 10 000 од.

Термостатування не потрібне.

2. Фінансування проєкту

Мінімально необхідні витрати на розробку виробу до здачі у серійне виробництво \$900 000 (з урахуванням оплати робіт суміжників, виробництва та закупівель матеріалів та комплектуючих складових).

Повний термін виконання робіт за умови виконання робіт з імітатором корисного навантаження та використання технічних умов ТОВ «Саєнс енд Спейс» 6 місяців.

3. Одноступенева орбітальна ракета-носіє з гібридним двигуном

РТ-500 є перспективним виробом подвійного призначення. Його модифікація може використовуватись як орбітальна ракета-носіє, що повертається на місце старту. У модифікації використовується аналогічний гібридний двигун із зменшеною до 5 т. тягою.

4. Переваги РКК. 500

Є малобюджетним та здійсненним в умовах можливостей промисловості України. Швидкість польоту $M = 4,8$ може розглядатися як аналог рашиського «Іскандер» ($M = 6$), та відповідних виробів США.

Може продаватися після Перемоги у дружні країни.

Проєкт має перспективу для розвитку ракетно-космічної галузі в Україні.



Слава Збройним Силам України! Шановні друзі, Фонд Наукової Зброї постійно поповнюється. Однак, поки рашисти бомлять нас набагато більше чи ми їх. Наша мета щоб військовослужбовці на нулі та передку виконували професійно-героїчну місію, а не жертовно-героїчну місію. Це змінити в наших силах. Треба знищувати російське військо до його підходу до лінії зіткнення. Треба знищувати військову логістику, військове виробництво на території росії. Без сотні тисяч українських надійних та точних балістичних ракет це зробити не можливо. Ми це разом зробимо. Кожна гривня перерахована в Фонд Наукової Зброї допомагає нам будувати ракети та позитивно «запалює» п'яту точку чиновників. Слава Роману Шухевичу!

З повагою проф. Валентин Галуцько
https://www.facebook.com/galunko.v?locale=uk_UA

Наукове видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Навчальний посібник

Том 1

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

За загальною редакцією:
доктора юридичних наук, професора **В. Галуцька**
та доктора юридичних наук, професора **В. Фелика**

Обкладинка *В. Савельєва*

Верстка *Н. Ковальчук*

Технічне редагування *О. Гринюк*



ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 08.02.2024 р. Формат 70x100/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 50,38. Наклад 300.
Замовлення № 010/0224.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.