

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ.
ПОВНИЙ КУРС**

ПІДРУЧНИК

Херсон
ОЛДІ-ПЛЮС
2018

Рекомендовано до друку
Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 7 від 25 квітня 2018 р.),
Президією Академії наук вищої освіти України
(протокол № 2 від 24 квітня 2018 р.)

Авторський колектив

В. Галуцько, Н. Армаш, В. Басс, А. Берлач, В. Біла, В. Бойко, О. Буханевич, А. Бучинська, Н. Васильченко, І. Гавловський, Н. Галіцина, В. Галуцько, С. Гречанюк, Ю. Деля, С. Дембіцька, О. Джафарова, С. Діденко, П. Діхтієвський, О. Дрозд, О. Єщук, Д. Журавльов, О. Заярний, О. Зима, А. Іванишук, Т. Карабін, С. Кічмаренко, Л. Коваленко, А. Коваль, А. Ковальчук, І. Костенко, В. Крикун, О. Кузьменко, В. Курило, К. Куркова, В. Куценко, В. Лаговський, Я. Лазур, Ю. Легеза, А. Манжула, С. Марченкова, Т. Мацелик, В. Мацюк, Р. Мкртчян, І. Орловська, В. Пашинський, С. Петков, Ю. Пирожкова, М. Пихтін, І. Риженко, О. Рогач, О. Рябченко, Л. Савранчук, М. Савюк, О. Світличний, С. Слюсаренко, Є. Соболев, О. Соловйова, В. Стеценко, С. Стеценко, С. Циганок, К. Чижмарь, А. Шарая, К. Шкарупа, І. Шопіна, В. Щавінський

Рецензенти:

Андрійко О. Ф., доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач відділом державно-правових проблем управління Інституту держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України;

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

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

А 19 **Адміністративне право України. Повний курс** : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

ISBN 978-966-289-184-3

У підручнику розкрито повний курс адміністративного права на основі одноіменної основоположної галузі публічного права. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності публічної адміністрації, що відповідає цінностям людиноцентристської ідеології, коли публічна самоврядування має якнайповніше задовольняти права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб відповідно до стандартів ЄС.

Підручник може бути використаний студентами в навчальному процесі, аспірантами та викладачами юридичних і гуманітарних вищих навчальних закладів та факультетів, науковцями, народними депутатами України, державними службовцями, посадовими особами органів місцевого самоврядування та апарату суду, активістами громадських об'єднань, а також усіма, хто цікавиться адміністративним правом.

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

УДК 342.951:351.813(477)

ЗМІСТ

ГЛАВА І

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА 15

1.1. Основоположні категорії адміністративного права 15

1.1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади 15

1.1.1.1. Види публічного адміністрування 18

1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування 21

1.1.3. Публічний інтерес 23

1.2. Адміністративне право як складова публічного права 26

1.2.1. Призначення (мета і завдання) адміністративного права 26

1.2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права 28

1.2.3. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна 30

1.2.4. Відмежування адміністративного права від цивільного права 32

1.3. Система адміністративного України 34

РОЗДІЛ 2

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 39

2.1. Поняття та значення принципів адміністративного права 39

2.2. Принцип верховенства права в адміністративному праві 40

2.3. Принципи належного врядування 41

2.3.1. Основні принципи належного врядування 43

2.3.1.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування	43
2.3.1.2. Принцип відкритості й прозорості	45
2.3.1.3. Принцип добросовісності й етичної поведінки	46
2.3.1.4. Принципи ефективності, компетентності й спроможності	46
2.3.1.5. Принцип інноваційності та відкритості до змін	47
2.3.1.6. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості	47
2.3.1.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності	48
2.3.1.8. Принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності	49

РОЗДІЛ 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 51

3.1. Поняття та види джерел адміністративного права 51

3.1.1. Система джерел адміністративного права 51

3.1.2. Значення джерел адміністративного права 52

3.2. Національні джерела адміністративного права 53

3.2.1. Законодавчі акти (нормативно-правові акти)
як джерела адміністративного права 53

3.2.1.1. Закони як джерела адміністративного права 54

3.2.1.2. Конституція України як основа побудови
системи джерел адміністративного права 55

3.2.1.3. Підзаконні нормативні акти (нормативно-
правові) як джерела адміністративного права 56

3.3. Міжнародні джерела адміністративного права 58

3.3.1. Міжнародні договори як джерела
адміністративного права 58

3.3.2. Юридичні акти Європейського Союзу
як джерела адміністративного права
в контексті правотворчої діяльності 59

3.3.3. «М'яке право» у системі джерел
адміністративного права 61

3.4. Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права	64
3.4.1. Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права	64
3.4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права	65
3.4.3. Рішення Верховного Суду в системі джерел адміністративного права	66
3.5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права	67
3.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права	69

РОЗДІЛ 4

СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН)

ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	73
4.1. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування	73
4.1.1. Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган)	73
4.1.2. Ознаки суб'єкта публічного адміністрування	75
4.1.3. Групи суб'єктів публічного адміністрування	77
4.2. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування	80
4.2.1. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування	83
4.2.2. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень	86
4.3. Роль Президента України в системі адміністрування виконавчої влади	89
4.4. Система органів виконавчої влади	91
4.4.1. Рівні органів виконавчої влади в Україні	92
4.4.1.1. Кабінет Міністрів України	93
4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади	94

4.4.1.2.1. Міністерства	94
4.4.1.2.2. Інші центральні органи виконавчої влади	95
4.4.1.2.3. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом	97
4.4.2. Місцеві державні адміністрації	98
4.4.3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади	100
4.4.4. Військово-цивільні адміністрації	101
4.5. Суб'єкти місцевого самоврядування	102
РОЗДІЛ 5	
ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ	
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	108
5.1. Місце приватної особи в системі суб'єктів	
адміністративного права	108
5.1.1. Види приватних осіб	110
5.1.1.1. Громадяни України	110
5.1.1.2. Іноземці, особи без громадянства	113
5.1.1.3. Фізичні особи-підприємці	116
5.1.1.4. Підприємства, установи, організації тощо як суб'єкти адміністративного права	118
5.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи	121
5.2.1. Адміністративна правоздатність	121
5.2.2. Адміністративна дієздатність	122
5.2.3. Адміністративна деліктоздатність	124
5.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи	125
5.3. Суб'єктивне публічне право	127
5.3.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи	127
5.3.2. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація	128
5.3.2.1. Право на участь в ухваленні рішень	131
5.3.2.2. Право на звернення	133
5.3.3.3. Право на доступ до публічної інформації	136

5.3.3.4. Право на свободу мирних зібрань	138
5.3.3.5. Право на свободу об'єднань	140
РОЗДІЛ 6	
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	143
6.1. Поняття інструмента публічного адміністрування	143
6.1.1. Види інструментів публічного адміністрування	144
6.1.2. Вибір інструмента публічного адміністрування	144
6.2. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування	145
6.2.1. Поняття, юридичне значення та ознаки нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування	145
6.2.2. Види нормативних актів	148
6.2.3. Вимоги до нормативного акта	151
6.2.4. Порядок підготовки та ухвалення	151
6.2.5. Зміст і значення антикорупційної експертизи	152
6.2.6. Державна реєстрація нормативного акта	153
6.2.7. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативним актом	155
6.2.8. Підстави для визнання нормативного акта протиправним	155
6.2.8.1. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час його підготовки та видання акта	157
6.3. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування	158
6.3.1. Ухвалення, ознаки адміністративного акта та відмежування від інших актів (документів) суб'єкта публічного адміністрування	158
6.3.2. Види адміністративних актів	160
6.3.3. Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів	162
6.3.4. Чинність адміністративного акта	165
6.3.5. Нікчемність адміністративного акта. Підстави визнання адміністративного акта нікчемним	166

6.4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування	167
6.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору	167
6.4.2. Види адміністративних договорів	170
6.4.3. Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності)	172
6.4.4. Поняття нікчемності адміністративного договору	173
6.4.5. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним	175
6.5. План як інструмент публічного адміністрування	176
6.5.1. Поняття, юридичне значення та ознаки плану як інструменту публічного адміністрування	176
6.5.2. Сфера застосування та види планів як інструментів адміністративного права	179
6.5.3. Види планів як інструментів адміністративного права	179
6.6. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування	181
6.6.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії як інструменту публічного адміністрування	181
6.6.2. Сфера застосування фактичних дій як інструментів публічного адміністрування	182
6.6.3. Основні види фактичних дій як інструментів публічного адміністрування	183
6.6.3.1. Інформування населення	183
6.6.3.2. Проведення перевірки	184
6.6.3.3. Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування	185
6.6.3.4. Надання довідок як інструмент публічного адміністрування	186
6.6.3.5. Виплата грошових коштів як інструмент публічного адміністрування	187
6.6.3.6. Адміністрування реєстрів як інструмент публічного адміністрування	187

6.7. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні	188
6.7.1. Поняття, сутність і види адміністративного розсуду	188
6.7.2. Умови застосування адміністративного розсуду	191
6.8. Використання електронного врядування в публічному адмініструванні	193
6.8.1. Поняття електронного врядування	193
6.8.2. Елементи електронного врядування	193
6.8.3. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	195
РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА	199
7.1. Розуміння адміністративної процедури	199
7.1.1. Поняття та ознаки адміністративної процедури	199
7.2. Види адміністративних процедур	201
7.2.1. Реєстраційні процедури	202
7.2.2. Дозвільні процедури	203
7.2.3. Інспекційні процедури	205
7.2.4. Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності	206
7.2.5. Процедури за заявою особи	207
7.3. Принципи адміністративної процедури	208
7.3.1. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури	208
7.3.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури	210
7.4. Учасники адміністративної процедури	214
7.4.1. Адміністративний орган	215
7.4.2. Адресат (зокрема заявник)	217
7.4.3. Заінтересовані особи	219
7.4.4. Представництво в адміністративній процедурі	219

7.5. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження	221
7.5.1. Підготовка справи до розгляду	222
7.5.2. Розгляд і вирішення справи	223
7.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб	224
7.5.4. Перегляд адміністративного акта	225
РОЗДІЛ 8	
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ	229
8.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг	229
8.1.1. Поняття адміністративної послуги	229
8.1.2. Ознаки адміністративної послуги	231
8.1.3. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері	232
8.1.4. Види адміністративних послуг	234
8.1.5. Принципи надання адміністративних послуг	236
8.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг	239
8.2.1. Суб'єкт звернення	239
8.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг	241
8.2.3. Центри надання адміністративних послуг	248
8.2.4. Адміністратори	250
8.3. Порядок надання адміністративних послуг	252
8.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги	252
8.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг	257
8.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	258
8.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг	260

РОЗДІЛ 9

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ

У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ 265

**9.1. Інструменти захисту прав, свобод та інтересів
приватних осіб у сфері публічного адміністрування** 265

9.1.1. Види інструментів захисту особи
та їх співвідношення між собою 266

**9.2. Медіація як засіб вирішення
адміністративних суперечок** 268

9.3. Адміністративне оскарження 273

9.3.1. Підстави та порядок подання скарги 274

9.3.2. Предмет адміністративного оскарження 275

9.3.3. Суб'єкти адміністративного осадження 276

9.3.4. Процедура розгляду та вирішення
справи за скаргою 277

9.3.5. Можливі наслідки розгляду скарги 278

**9.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами
публічної адміністрації приватним особам** 279

9.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт
публічного адміністрування відшкодовує шкоду,
завдану приватній особі 279

9.4.2. Способи відшкодування шкоди 280

ГЛАВА II

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

КНИГА 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК

I АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ 284

**1.1. Поняття адміністративного
правопорушення (проступку)** 284

**1.2. Ознаки адміністративного
правопорушення (проступку)** 285

1.3. Відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення	286
1.4. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності	287
1.5. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності	289
1.6. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб	291

РОЗДІЛ 2

ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ	293
2.1. Поняття юридичного складу правопорушення	293
2.2. Юридичний склад адміністративного проступку	293
2.3. Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі	296

РОЗДІЛ 3

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ 299 |

3.1 Поняття адміністративного стягнення	299
3.2. Система й види адміністративних стягнень	300
3.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків	302
3.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень	303

РОЗДІЛ 4

ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВІ

ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК 309 |

4.1. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок	309
4.1. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок	309

4.2. Докази в справі про адміністративне правопорушення та їх оцінювання	312
4.3. Розгляд справи про адміністративний проступок	316

ГЛАВА III
СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
(публічне адміністрування в деяких сферах)

РОЗДІЛ 1	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ	325
РОЗДІЛ 2	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	331
РОЗДІЛ 3	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ	340
РОЗДІЛ 4	
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ..	354

ГЛАВА IV
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС
(адміністративна юстиція
як інструмент захисту прав особи)

РОЗДІЛ 1	
ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	363
РОЗДІЛ 2	
СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ	371
РОЗДІЛ 3	
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА	375
РОЗДІЛ 4	
ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ	382

РОЗДІЛ 5	
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ВИМОГИ ДО НЬОГО	388
РОЗДІЛ 6	
СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ	394
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	407
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	423
ДОДАТОК А: Витяг із Програми другого блоку єдиного фахового вступного випробування з адміністративного права України. Затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 7.02.2018. № 115	433

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

1.1. Основоположні категорії адміністративного права

1.1.1. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади

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

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

Ознаки, які характеризують публічну владу:

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

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

3) володіє суверенітетом, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань чи небажань об'єктів влади;

4) верховенство, обов'язковість її рішень для іншої влади;

5) публічність, тобто всезагальність і безособовість, що є виразом усезагальної волі¹;

6) нормативне регулювання суспільних відносин, що виявлено в можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки.

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

Отже, публічна влада – це здатність публічних суб'єктів² впливати на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності на основі реалізації публічного інтересу.

Згідно із загальновизначеним конституційним принципом розподілу влад і норм державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову³.

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

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

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

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

³ Ст. 6 Конституції України.

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

Сутністю виконавчої влади є: реалізація та виконання законів на території всієї держави; забезпечення прав і свобод людини і громадянина; державно-правове регулювання в різних сферах суспільного життя (соціально-культурній, адміністративно-політичній, фінансово-економічній); сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Одним із провідних зовнішніх виразів реалізації юридичної діяльності публічної влади є публічне адміністрування (англ. Public administration), яке ще не отримало у вітчизняній юридичній літературі єдиного категорійного визначення.

Французькі вчені-адміністративісти вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони негативно відмежовують від публічного адміністрування, по-перше, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, по-друге – законодавчу та судову діяльність держави¹. Класик німецького адміністративного права О. Майер уважав, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаній з виконанням виконавчих функцій. При цьому він відмежовував від такої діяльності здійснення виконавчою владою політичних функцій².

Важливо, що **зовнішньою формою реалізації публічної влади є:**

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

Таким чином, *публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується:*

- 1) зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;
- 2) адміністративною діяльністю публічної адміністрації;
- 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;

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

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

4) негативно відмежовується від:

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

Отже, публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності¹.

1.1.1.1. Види публічного адміністрування

Публічне адміністрування є складником адміністративної діяльності публічної адміністрації.

За змістом види публічного адміністрування поділяються на такі:

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

Приклад: центри надання адміністративних послуг місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів місцевого самоврядування надають фізичним і юридичним особам сотні різноманітних адміністративних послуг за системою єдиного вікна².

2. *Здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності*, у процесі якої публічна адміністрація здійснює публічне виконання законодавства на території всієї держави відповідно до чітко

¹ Термін «публічне адміністрування» є відносно новим надбанням адміністративного права України, що відображає людиноцентристське його спрямування, започатковане у вітчизняній правовій думці В. Авер'яновим. У теорії та практиці адміністративного права минулих епох використовувалася категорія **«державне управління»**, що продовжує вживатися в чинному законодавстві та юридичній літературі.

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

прописаної компетенції та видає з цією метою підзаконні нормативно-правові акти на основі законів і з метою їх виконання через деталізацію та уточнення.

Приклад виконавчої діяльності: патрульна поліція зобов'язана виконувати всі передбачені законодавством заходи щодо попередження порушень прав і свобод громадян у громадських місцях, зокрема попереджати хуліганські дії, пошкодження комунальної власності, порушення екологічних норм¹.

Приклад розпорядчої діяльності щодо виконання законів України: з метою належного забезпечення функціонування територіальних органів патрульної служби наказом від 3.07.2015 р. № 777 МВС України було затверджено «Положення про патрульну службу МВС», що визначає завдання, основні напрямки організації такої праці, обов'язки і права працівників патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України.

За спрямуванням владного впливу публічної адміністрації:

- 1) зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації;
- 2) внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації.

За юридичними наслідками для об'єктів адміністративного впливу:

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

Приклад: поліцейський може застосувати фізичну силу, зокрема спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для припинення правопорушення та затримання особи, яка вчинила таке правопорушення².

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

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

² Ст. 44 Закону від 02.07.2015 № 580-VIII.

Приклад: центри надання адміністративних послуг надають понад 250 різноманітних адміністративних послуг, зокрема: дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення заходів із залученням тварин; оформлення та видання паспорта громадянина України¹.

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

Приклад: на програму придбання доступного житла 2017 року Уряд України з державного бюджету виділив 30 млн. грн.; першочергове право скористатися нею мали учасники АТО та внутрішньо-переміщені особи².

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

Приклад: до проведення чемпіонату Європи з футболу 2012 року за рахунок державного (40 млрд. гривень, або 5 млрд. доларів) і місцевих бюджетів (3,7 млрд. гривень) були побудовано й реконструйовано стадіони, аеропорти, залізничні вокзали та інші об'єкти інфраструктури⁴.

Отже, основними видами публічного адміністрування є такі: надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності (за

¹ Перелік адміністративних послуг, які надаються через Департамент (Центр) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Визначений Рішенням Київської міської ради VIII скликання від 28.07.2016р. № 861.

² <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2327280-urad-vidiliv-30-miljoniv-na-programu-dostupnogo-zitla.html>

³ Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право. Київ: Ваїте, 2014. С. 43-44.

⁴ http://www.bbc.com/ukrainian/business/2013/06/130618_year_after_euro2012_az

змістом); зовнішня та внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність публічної адміністрації (за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації); втручальне, сприяльне та забезпечувальне адміністративні провадження (за юридичними наслідки для об'єктів адміністративного впливу).

1.1.2. Суб'єкти публічного адміністрування

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

У демократичних правових країнах зі зловживаннями влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів, заборони більш ніж два строки займати важливі публічні посади, постійного тиску громадськості та засобів масової інформації та чиновників.

Універсальним винаходом для запобігання зловживанням з боку публічної влади є цивільне право. Коли парламент установлює закони, їх виконання покладається на громадян, які без участі суб'єктів публічної адміністрації вирішують свої питання. Практично цивільне право було б ідеальним винаходом суспільства, якби всі громадянами мали високий рівень правової культури і правосвідомості та вирішували свої юридичні конфлікти на основі компромісу, добровільно йшли на утиск своїх прав, свобод чи законних інтересів заради інших осіб. Цивільно-правові відносини є демократичними й простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини складають суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'яв-

ляється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації. Без нього взагалі говорити про адміністративне право неможливо.

До **основних суб'єктів публічної адміністрації** належать:

- 1) органи виконавчої влади¹;
 - 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
 - 3) суб'єкти делегованих повноважень:
- 3.1) громадські об'єднання;

Приклад: при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування діють громадські ради, що є колегіальними виборними консультативно-дорадчими органами, утвореними для забезпечення участі громадян у здійсненні публічного адміністрування, громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та врахування громадської думки².

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

Приклад: суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, матеріально-технічна база та персонал якого відповідає встановленим вимогам, може отримати від Головного сервісного центру МВС юридичний статус пункту технічного контролю та здійснювати публічне адміністрування щодо обов'язкового технічного контролю транспортних засобів³.

Крім основних суб'єктів публічної адміністрації, для яких здійснення публічного адміністрування є основною функцією, існують

¹ Формально до структури органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомі виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності та деякі інші суб'єкти публічної адміністрації.

² Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

³ Про затвердження Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2012 р. № 137.

й інші, для яких адміністративна діяльність є додатковим видом діяльності, зокрема:

Президентом України – щодо внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки України; зупинки дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні¹.

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

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

1.1.3. Публічний інтерес

Публічний інтерес є невід'ємним складником адміністративно-правових відносин. Ця категорія адміністративного права – одна з найбільш складних для розуміння², адже:

– по-перше, сутність публічних правових відносин є суб'єктивно-об'єктивною³: об'єктивно описується юридичною природою цього феномену та суб'єктивно закріплюється законодавцем у нормах адміністративного права;

– по-друге, публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів⁴, тим самим множина приватних інтересів на певному етапі розвитку суспільства, за законом діалектики «взаємного переходу кількісних і якісних змін», переростає в публічний інтерес;

¹ Ст. 106 Конституції України.

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

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

⁴ Коломоець Т. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації. Запоріжжя: Поліграф, 2004. С. 12.

– по-третє, у загальному розумінні публічний інтерес означає інтерес людської спільноти – населення, народу тощо¹.

Тим самим межа між приватним і публічним інтересом є дещо розмитою, її важко описати просто і за допомогою одного певного критерію.

Професор А. Єлистратов уважав, що змістом адміністративно-правових відносин між представником державної влади і громадянами завжди є публічний інтерес. Що влада визнає як суспільний інтерес, залежить від рівня культури. І те, у чому влада бачить загальне благо, може насправді розходитися з інтересами значної частини населення. Проте в усякому разі вимоги правлячої влади висуваються до громадян не як приватний інтерес окремих носіїв влади, а в ім'я загального блага².

Серед учених-адміністративістів розповсюдженим є погляд, що зміст публічного інтересу пов'язаний із суб'єктивною волею законодавця, закріпленою в чинних нормах адміністративного права³. Захист приватного інтересу відбувається за ініціативи самого суб'єкта інтересу через подання цивільного позову, а захист публічного інтересу відбувається з ініціативи або безпосередньо суб'єктом публічної адміністрації⁴.

Отже, публічний інтерес можна описати:

- 1) негативно – як відмежування його від приватного інтересу;
- 2) за сутністю – як об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства⁵;
- 3) за змістом – як визначені законодавцем у нормах адміністративного права цінності (інтереси), обов'язок охороняти які покладено на суб'єктів публічної адміністрації.

Отже, за змістом публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відпо-

¹ Спасибо-Фатеева І. Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів. *Юридична газета*. 28 листопада 2005 р. № 22 (58).

² Єлистратов А. Адміністративное право: лекции. Москва: типографія т-ва И. Сытина, 1911.

³ Гончарук С. Адміністративне право України. Київ: НАВС, 2000. С. 32-33.

⁴ Авер'янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. Київ, 2002. С. 77.

⁵ *Приклади*: Джон Локк уважав, що життя, свободу, здоров'я, відсутність тілесних покарань, право володіння грошима, землею та ін. є громадянськими інтересами; практично тут можна перерахувати положення ст. 3 та всіх статей розділу 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

відно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації¹.

Таблиця 1.1.3.1

Відмежування публічного інтересу від приватного²

Критерії розмежування	Публічний інтерес	Приватний інтерес
<i>Відбивають цінності (потреби)</i>	усього суспільства	окремих особистостей
<i>Забезпечуються</i>	за ініціативою або безпосередньо суб'єктами публічної адміністрації	самими приватними суб'єктами права або найнятими ними адвокатами
<i>Ступінь правової регламентації</i>	високий	Низький
<i>Юридична природа об'єкта посягання</i>	суспільна небезпека	суспільна шкода
<i>Захищаються</i>	нормами публічних галузей права, насамперед адміністративного	нормами приватних галузей права, насамперед цивільного
<i>Способи захисту</i>	за допомогою інструментів публічного адміністрування	через подання цивільного позову до суду
<i>Наслідки порушення</i>	притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності	добровільне відшкодування шкоди або притягнення до цивільно-правової відповідальності
<i>Юридична природа санкцій за порушення</i>	накладаються санкції карного характеру	накладаються санкції відновлювального характеру

¹ Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному прав. Форум права. 2010. № 4. С. 178-182.

² Приватний інтерес який не знайшов правового врегулювання не аналізується.

1.2. Адміністративне право як складова публічного права

1.2.1. Призначення (мета і завдання) адміністративного права

Адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не урегульовувалися тією чи іншою мірою нормами адміністративного права. Відповідно одним із перших питань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі вітчизняного суспільства.

На це питання найбільш слушно дати відповідь через розкриття категорій «мета» і «завдання» адміністративного права.

Мета й завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права¹ та Конституції України, відповідно до яких «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»².

Метою адміністративного права є створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування.

Основними завданнями адміністративного права України є такі:

1. *Конкретизація прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод*

¹ В основу природи сучасного адміністративного права України покладено *людиноорієнтовану ідеологію*, сформовану В. Авер'яновим, згідно з якою держава має служити інтересам громадян, діяти на їх благо через усебічне забезпечення пріоритету прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації (Авер'янов В. Оновлена українська адміністративно-правова доктрина на основі принципу верховенства права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 9. (Англ. Мовою): http://kul.kiev.ua/images/chasop/2008_3/2008_3.pdf)

² Ст. 3 Конституції України.

людини. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки (компетенцію / повноваження суб'єктів публічної адміністрації).

Приклад: у Законі «Про Національну поліцію» конкретизовано, що завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання послуг, які з об'єктивних обставин громадяни не можуть отримати за рахунок приватної ініціативи. Органи поліції та поліцейські зокрема зобов'язані: здійснювати превентивну та профілактичну діяльність; припиняти виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; уживати заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці¹.

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

Приклад: Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 р. № 833 сформовано адміністративний інструментарій фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі реалізації, що дає можливість більш ефективно реалізувати право осіб на життя і здоров'я людей, а також захист права власності у сфері дорожнього руху².

3. *Підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства.* Наприклад, через створення громадянським суспільством і державою нових антикорупційних органів – Національного антикорупційного бюро та Національного агентства із запобігання корупції.

4. *Уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації.*

¹ Про Національну поліцію. Закон від 2.07.2015 р. № 580-VIII.

² Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2017 № 833.

Приклад: Верховна рада Україна через закон закріпила адміністративну процедуру щодо стратегічного екологічного оцінювання¹.

5. Оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації.

Приклад: Громадські ради центральних і місцевих органів виконавчої влади здійснюють громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції².

6. Удосконалення інституту юридичної відповідальності³. Наприклад, 2014 р. КУпАП було доповнено главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», суб'єктом адміністративного проступку яких визначено спеціальні суб'єкти публічної адміністрації.

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

1.2.2. Відносини, що складають предмет адміністративного права

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

¹ Про стратегічну екологічну оцінку. Закон від 20.03.2018 2354-VIII.

² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 № 996.

³ Мельник Р., Бевзенко Р. Зазнач. праця. С. 60.

⁴ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

В юридичній літературі слушно визначають, що основною приватних правових відносин є цивільне права, а публічних правових – адміністративне право.

Предмет правового регулювання – це та сфера, на яку поширюється право, матеріальний критерій розподілу права на структурні елементи – інститути, галузі, підгалузі. Предмет правового регулювання визначає, що регулюється правом.

На зорі становлення адміністративного права А. Єлістратов визначав: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й особою у справах державного управління»; «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами». Вчення про публічні правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет загальної частини науки адміністративного права¹.

Незважаючи на значні зміни в соціальному, політичному, економічному та правовому житті суспільства, за останні більш ніж сто років зазначене вище розуміння предмета адміністративного права не втратило своєї актуальності, хоча розширилося за змістом, наповнюючись багатограними відтінками.

Відносини, що складають предмет адміністративного права України, окреслюються:

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

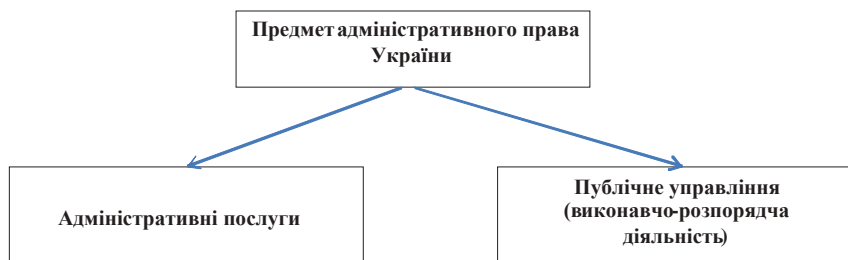
2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

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

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

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

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



Мал. 1.1.1. Предмет адміністративного права

1.2.3. Адміністративне право як галузь, наука та навчальна дисципліна

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

- 1) галузь права;
- 2) наука;
- 3) навчальна дисципліна.

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

Адміністративне право як галузь права – це сукупність юридичних норм, що врегульовують однорідні суспільні відно-

сини щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації.

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

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

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

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

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

1.2.4. Відмежування адміністративного права від цивільного права

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

За спільними рисами вони:

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

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

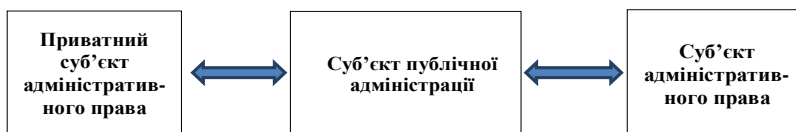


Мал. 1.2.4.1. Схема цивільно-правових відносин

Цивільне право є універсальним винаходом світової спільноти, коли парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, що без участі суб'єктів публічної адміністрації вирішують свої приватні правові питання. Приватні особи добровільно вирішують конфлікти на основі компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи урегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних позовів. Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту – суб'єкта публічної адміністрації.

Проте через недостатню правову культуру або коли такі відносини містять суспільну небезпеку, між суб'єктами права з'явля-

ється публічний посередник – суб'єкт публічної адміністрації. Тим самим в адміністративно-правових відносинах ситуація складається іншим чином. Наявність публічного посередника між суб'єктами права є першою провідною ознакою адміністративного права, без якої говорити про адміністративне право взагалі не можна.



Мал. 1.2.4.2. Схема адміністративно-правових відносин

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

– по-перше, *адміністративно-сервісні відносини суб'єкта публічної адміністрації*, коли він надає адміністративні послуги приватним суб'єктам права, які звернулися до нього. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації діяти імперативно (публічно владно) щодо приватного суб'єкта адміністративного права не має права. Більше того, суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним і має надати адміністративну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

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

– по-третє, адміністративно-імперативні відносини в середині системи публічної адміністрації. У цьому разі суб'єкт публічної адміністрації, який стоїть вище за ієрархічним щаблем владної компетенції, має право віддавати законні розпорядження суб'єктам публічної адміністрації, які йому підпорядковані. Тут виникають класичні імперативно-владні відносини.

Таблиця 1.2.4

**Відмежування адміністративного права
від цивільного права**

Критерії розмежування	Адміністративне право	Цивільне право
Відображають цінності (потреби)	публічний інтерес	приватний інтерес
Обов'язковим посередником між суб'єктами права є	суб'єкт публічної адміністрації	відсутній
Способи забезпечення	публічне адміністрування	цивільно-правова діяльність
Ступінь правової регламентації	високий	Низький
Юридична природа посягання на об'єкт норми права	суспільна небезпека	суспільна шкода
Юридична природа санкцій за порушення	накладаються санкції карного характеру.	накладаються санкції відновлювального характеру

1.3. Система адміністративного України

Галузь адміністративного права утворює певну систему норм, оскільки об'єднує певні відносно самостійні складові інститути та підгалузі права.

Професор В. Авер'янов уважав, що система адміністративного права означає внутрішню єдність цієї правової галузі, яка відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів

(частин) – підгалузей права і правових інститутів, що складаються з певних сукупностей однорідних норм.

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

Основними елементами системи адміністративного права є:

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

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

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

Серед провідних учених-адміністративістів продовжується дискусія щодо зовнішнього формального опису *системи адміністративного права*. При цьому домінують три основні погляди:

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

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

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

Уважається, що перший варіант розуміння системи адміністративного права дістався у спадок від минулої епохи, коли одним з основних джерел адміністративного права був КУпАП, що поділяється на «загальну» на «особливу» частини. До особливої частини входить публічне адміністрування в різних галузях (сферах, секторах) суспільного життя.

Поділ на Загальне й Особливе право в новітнє вітчизняне адміністративне право України було запозичено з адміністративного права ФРН.

Німецький вчений у галузі адміністративного права Х. Маурер зміст загального адміністративного права формує із семи розділів: 1) публічна адміністрація й адміністративне право (поняття публічної адміністрації; історія адміністративного права; поняття адміністративного права; адміністративне право як складова публічного права; джерела адміністративного права); 2) основні поняття адміністративного права (принцип верховенства права; адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації; суб'єктивне публічне право та адміністративно-правові відносини); 3) адміністративний акт як форма адміністративної діяльності; 4) інші форми адміністративної діяльності (указ, постанова, угода, план, адміністративно-приватні акти, електронне врядування); 5) адміністративна процедура та адміністративне виконання; 6) адміністративна організація (адміністративні органи влади; внутрішня організація адміністративних органів; пряме державне управління; опосередкована публічна адміністрація; адміністративне регулювання); 7) право державної компенсації – відповідальність публічної адміністрації за порушення прав і законних інтересів приватних осіб та процедури відновлення порушених прав приватних суб'єктів права¹.

Особливе адміністративне право є комплексним утворенням, у межах якого об'єднано підгалузі адміністративного права. Особливість цих підгалузей полягає в тому, що вони є залежними від загального адміністративного права. Кожна з них регулює порядок реалізації публічною адміністрацією окремої галузі (сфери) публічного адміністрування. Перелік підгалузей, які утворюють зміст особливого адміністративного права, є відкритим. Розширення кількості функцій, які покладаються на публічну адміністрацію, призводить до появи нових підгалузей особливого адміністративного права².

¹ Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München: Verlag C.H. Beck, 2011. http://www.beck-shop.de/fachbuch/inhaltsverzeichnis/Maurer-Allgemeines-Verwaltungsrecht-9783406614521_0305201206152968_ihv.pdf

² Мельник Р., Бевзенко В. Знач. праця. С. 63-64; Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. С. 70-73.

В умовах сьогодення визнано, що складниками Особливого адміністративного права є: *адміністративно-деліктне право, службове право та поліцейське право (адміністративна діяльність поліції)*.

Деякі вчені *додатково* до змісту Особливого адміністративного права відносять: адміністративно-господарське право; екологічне право, енергетичне право; інфраструктурне право; митне право; муніципальне право; податкове право; захист від надзвичайних ситуацій; право соціального захисту; спортивне право¹.

Утверджуючи в національній доктрині адміністративного права поділ на Загальне й Особливе, вчені-адміністративісти об'єктивно постали перед потребою сформулювати *Спеціальне адміністративне право*, до змісту якого включається специфіка публічного адміністрування в окремих відносно відособлених сферах суспільних відносин, зокрема: публічне адміністрування у сфері юстиції; публічне адміністрування у сфері економіки; публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Таким чином, система сучасного адміністративного України як галузі правознавства об'єктивно складається із Загального, Особливого та Спеціального адміністративного права.

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

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

¹ Галуцько В., Курило В., Короєд Є. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Гринь Д.С., 2015. С. 23-24.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає зміст публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади?
2. Назвіть види публічного адміністрування.
3. Хто належить до суб'єктів публічного адміністрування?
4. У чому полягає зміст і сутність публічного інтересу?
5. Здійсніть відмежування публічного інтересу від приватного.
6. У чому полягає призначення (мета і завдання) адміністративного права?
7. Назвіть відносини, що складають предмет адміністративного права.
8. Здійсніть відмежування адміністративного права від цивільного.
9. Яку структуру має адміністративне право?
10. Назвіть підгалузі, які входять до особливого адміністративного права.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetse nko/21414-2012-06-20-10-58-46.html>
2. Авер'янов В. та ін. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Ін Юре, 2002. С. 77.
3. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 566 с.
4. Галуцько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. №4. С. 178-182.
5. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
6. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с. <http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/>

РОЗДІЛ 2 ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Поняття та значення принципів адміністративного права

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

У теорії права під *принципами права* розуміють найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють утвердженню та захисту суспільних цінностей, визначають характер права і напрямки його подальшого розвитку¹. Вдало юридичну природу принципів адміністративного права розкриває Ю. Битяк – як *вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права*². За межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані. У свою чергу В. Колпаков вважає, що принципи адміністративного права – це *позитивні закономірності, пізнані наукою та практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил*³.

Таким чином, характерними рисами принципів адміністративного права є такі:

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

¹ Теорія держави і права: підручник / за ред. О. Петришина. Харків: право, 2015. С. 124.

² 3 Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. С. 29.

³ Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 18.

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

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

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

Отже, під принципами адміністративного права слід розуміти найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

2.2. Принцип верховенства права в адміністративному праві

Принцип верховенства права є конституційним за ст. 8, але в ній не розкрито його розуміння. У силу домінування в країнах континентального права позитивізму принцип верховенства права в минулу епоху мав здебільшого вираз верховенства закону¹. Це було довгий час притаманно й вітчизняному адміністративному праву. Проте ухвалення Конституції України та КАСУ змінило такий стан речей. В останньому проголошується, що суд у вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

¹ Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. 2006. № 11 (61). С. 57-63.

Отже, складовими принципу верховенства права є такі особливості:

1) найвищою цінністю визнається Людина, її права і свободи, усі інші цінності, зокрема держава і закон, є вторинними;

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

3) законодавство, яке відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню, його невиконання є карним;

4) Законодавство, яке відповідає теорії природного права щодо пріоритету прав і свобод людини і громадянина, підлягає виконанню, його невиконання є справедливою карою;

5) принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема суддів адміністративних судів та суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, значення принципу верховенства права полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства.

2.3. Принципи належного врядування

Належне врядування має вісім основних характеристик. Ними є участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права. Воно засвідчує, що корупція є мінімізованою, погляди меншості враховано та голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень. Воно також є відповідним до чинних і майбутніх потреб суспільства¹.

У країнах-учасницях ЄС щодо принципів належного врядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти

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

та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституцій до окремих нормативних актів і судових прецедентів.

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

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

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

У сфері права Європейського Економічного Співтовариства Європейський суд визначив багато принципів адміністративного права, давши посилання на його загальні принципи, характерні на сьогодні для держав-членів ЄС.

У судовій практиці Європейського суду з прав людини визначаються *вагомі принципи*, що мають виконуватися всіма державами-членами ЄС, зокрема це: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо ухвалення рішень; забезпечувальні заходи; справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації¹.

Також у системі принципів належного врядування вагому роль відіграють висвітлені у «Білій Книзі»² Європейського врядування

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

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

п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та принцип верховенства права в державах-членах ЄС та можуть бути застосовані на всіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному й місцевому¹.

2.3.1. Основні принципи належного врядування

Основними групами принципів належного врядування є:

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

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

2.3.1.1. Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування

У країнах-учасницях ЄС діє консенсусна модель управлінської культури, що передбачає існування згоди між громадянами з приводу механізмів ухвалення публічних рішень, а також стосовно головних проблем, які постають перед суспільством, і засобів їх вирішення. При цьому така діяльність базується на участі громадськості у процесі ухвалення рішень, залученні учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі; наданні учасникам громадськості інформації, необхідної для ефективної участі;

¹ Біла Книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств. Брюссель. 25.7.2001. COM(2001). http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf

визнанні та обговоренні потреб та інтересів усіх учасників, зокрема осіб, які ухвалюють рішення; наданні громадськості можливості впливати на рішення; доведенні до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на ухвалене рішення.

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

1) участь у збиранні й переданні поглядів різних членів громадських організацій з метою впливу на процес ухвалення політичних рішень;

2) довіра та чесна взаємодія між політичними силами й суспільством;

3) відповідальність і прозорість як з боку громадських організацій, так і з боку державних органів, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

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

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

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

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

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

– відсутність дискримінації;

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

– незалежність об'єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов'язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій¹.

2.3.1.2. Принцип відкритості й прозорості

Згідно зі стандартами ЄС *відкритість* полягає в тому, що публічні інституції мають працювати більш відкрито. Вони мусять активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС про те, чим займається ЄС та які рішення він ухвалює. Вони мають викладати інформацію мовою, що є доступною та зрозумілою широкому загалу. *Прозорість* означає, що рішення ухвалюють та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації².

Принцип відкритості та прозорості передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок, зокрема прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створити умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок.

Відкритість влади поєднує три головні елементи:

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

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

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

Поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість». Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує¹.

2.3.1.3. Принцип доброчесності й етичної поведінки

Категорія «доброчесність» належить до фундаментальних категорій науки, під якою розуміють високу моральну чистоту, чесність. Виходячи з цього, діяльність суб'єктів публічної адміністрації має відбивати особистості стійкі позитивні моральні якості, спрямовані на досягнення добра (публічного інтересу) як для окремої особи, так і суспільства загалом².

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

2.3.1.4. Принципи ефективності, компетентності й спроможності

Принцип ефективності полягає в тому, що публічне адміністрування має бути ефективним й своєчасним, таким, що забезпечує все, що потрібне, на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, – попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упрова-

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

² Томкіна О. Принцип доброчесності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014-6. С. 65-72.

дження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення ухвалюються на найбільш доречному рівні.

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

2.3.1.5. Принцип інноваційності та відкритості до змін

Потреба імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої¹, не залишає інших варіантів для вітчизняної публічної адміністрації, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію (запозичення) наукових досліджень і публічних управлінських розробок у практику публічного адміністрування, використовуючи нові підходи щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності з метою адаптації їх до стандартів ЄС та подальшого розвитку. Українська публічна адміністрація має працювати більш відкрито, активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, прищеплювати високі європейські цінності та застосовувати формальні процедури публічного управління та технічного забезпечення публічного адміністрування.

2.3.1.6. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

Сталий розвиток у публічному адмініструванні² означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою,

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р.

² Сталий розвиток суспільства задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність подальших поколінь задовольняти свої власні потреби (Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку, 1992 р.).

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

2.3.1.7. Принципи поваги до прав людини та культурної різноманітності

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

1) з погляду теорії природного права право є справедливе та гуманне, основним його завданням однозначно визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина – життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, права на опір насиллю тощо;

2) виходячи з цього будь-яке джерело адміністративного права лише тоді може вважатися правовим, коли відповідає природному праву та узгоджується з ним;

3) основними глобальними напрямками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, з погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет забезпечення охорони прав і свобод людини¹.

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначила зміст *принципу поваги до прав людини та основоположних свобод* («Охорона та заохочення культурного розмаїття можливі тільки тоді, коли гарантовано права людини та основоположні свободи, як-от: свободу вираження думок, інформації та комунікації, а також можливість для окремих осіб вибирати форми культурного самовираження») та *принципу рівної гідності й поваги до всіх культур* («Охорона й поширення розмаїття форм культурного самовираження передбачають визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до меншин і корінних народів»)².

¹ Галуцько В. Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1.: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. С. 78.

² Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Прийнята на 33-й сесії Генеральної конференції ООН 20.10.2005 р.

2.3.1.8. Принципи забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності

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

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

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

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає значення принципів адміністративного права?
2. У чому полягає значення принципу верховенства права для публічного адміністрування?
3. Яке значення мають принципи належного врядування для публічного адміністрування?
4. У чому полягає сутність принципів належного врядування?
5. Як формуються принципи належного врядування?

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. № 11 (61). С. 57-63.
2. Біла Книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств. Брюссель. 25.7.2001. COM(2001). http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
3. Галунько В. Олефір В., Гридасов Ю. та ін. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1.: Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон: ХМД, 2013. С. 396 с.
4. Дзюндзюк В. та ін. Публічне адміністрування в Україні. 2011. <http://economics.studio/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/printsip-vidkritosti-prozorosti-78944.html>
5. Європейські принципи державного управління. Публікація СИГМА. №27. 1999. http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf
6. Томкіна О. Принцип добросовісності державної влади: постановка проблеми. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 1 (76). 2014-6. С. 65-72.
7. Що є належне урядування? *Центр політико правових реформ*. 2015. <http://pravo.org.ua/ua/news/2600->

РОЗДІЛ 3 ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1. Поняття та види джерел адміністративного права

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

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

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

3.1.1. Система джерел адміністративного права

До джерел адміністративного права відносять:

- 1) національні джерела адміністративного права – Конституцію¹, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти;
- 2) міжнародні джерела адміністративного права – міжнародні договори; акти органів міжнародних організацій;

¹ Проте в науці адміністративного права існує думка, що «Конституція України не є джерелом адміністративного права», а є базою для формування джерел адміністративного права; визначає його види та ієрархічну підпорядкованість, наповнює джерела конкретним змістом; для перевірки конституційності джерел адміністративного права (Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по Загальному адміністративному праву: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. С. 85).

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

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

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

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

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

3.1.2. Значення джерел адміністративного права

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони:

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

3.2. Національні джерела адміністративного права

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

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

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

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

Основним видом джерел адміністративного права є нормативно-правовий акт.

Нормативно-правовий акт (законодавчий акт) – це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру.

Нормативно-правові акти видаються суб'єктами владних повноважень лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. Вищими за юридичною силою є Конституція України та інші закони України.

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

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

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

3.2.1.1. Закони як джерела адміністративного права

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

Закон – це нормативно-правовий акт, що ухвалений Верховною Радою України¹, регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю й інтереси Українського народу, має найвищу юридичну силу щодо інших актів, є загальнообов'язковим та охороняється від порушення всіма засобами держави.

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

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

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

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

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються.

1. За ієрархічним статусом:

- Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи;
- органічні закони, що конкретизують найважливіші положення Конституції України або впливають з її змісту (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);
- звичайні закони – з інших важливих питань суспільного життя (наприклад, Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації»);
- надзвичайні закони, що ухвалюються з окремих питань, передбачених Конституцією та законами України в надзвичайних ситуаціях¹.

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

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

3.2.1.2. Конституція України як основа побудови системи джерел адміністративного права

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

¹ Про правовий режим надзвичайного стану. Закон від 16.03.2000 № 1550-III

громадськими справами, обов'язки і відповідальність посадових осіб, найважливіші способи зміцнення законності та дисципліни в публічному управлінні.

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

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

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

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

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

Тим самим відповідно до другого підходу вчені вважають, що публічна адміністрація може приймати підзаконні норматив-

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

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

За суб'єктами видання:

- постанови Кабінету Міністрів України;
- укази Президента України;
- розпорядження голів обласних, районних державних адміністрацій нормативного характеру;
- рішення, нормативні ухвали місцевих рад народних депутатів;
- рішення виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів;
- інструкції, накази (нормативно-правові) керівників міністерств, державних комітетів і відомств загального характеру;
- накази (нормативно-правові) керівників відділів і управлінь місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад народних депутатів нормативного характеру;
- накази (нормативно-правові), інструкції адміністрацій підприємств, установ, організацій.

За юридичною силою:

- загальні (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпеки іграшок»);
- відомчі (наприклад, Наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);
- місцеві (наприклад, Рішення Київської міської ради від 15 березня 2002 р. №313/1747 «Про затвердження Порядку набуття права на землю юридичними особами та громадянами в м. Києві»);
- локальні.

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

3.3. Міжнародні джерела адміністративного права

3.3.1. Міжнародні договори як джерела адміністративного права

Відповідно до ст. 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України»¹ міжнародні 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 нині 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.²;
- Європейська конвенція про видання правопорушників від 13 грудня 1957 р.³;
- Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 9 травня 1992 р.⁴.

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

² Офіційний вісник України. 1998. № 13. № 32. С. 270.

³ Офіційний вісник України. 2004. № 26. Ст. 1734.

⁴ Офіційний вісник України. 2012. № 83. Ст. 3381.

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

Відповідно до положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» джерелами адміністративного права України є **юридичні акти Європейського Союзу**¹.

Відповідно до них Україна взяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства Європейського Союзу. Наприклад:

- Директива Ради 85/337/ЄЕС від 27 червня 1985 р. (зі змінами, внесеними Директивою 97/11/ЄС від 3 березня 1997 р.) щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проектів на навколишнє середовище;
- Директива Ради 92/104/ЄЕС щодо охорони праці на підземних і відкритих гірничодобувних підприємствах.

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

До **первинних джерел права ЄС** належать:

1) *установчі договори*:

- Конвенція про деякі інститути, спільні для європейських співтовариств (1957);
- Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);
- Єдиний Європейський Акт (1986);
- Маастрихтська угода про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

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

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

– Ніщцька угода 2001 р.;

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

3) конвенції між державами-членами.

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

1) *регламенти* – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії, тобто підлягають застосуванню владою і судовими органами усіх 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 установлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

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

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

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

– Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про засто-

сування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);

3) рішення Ради або ЄК, відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, часто технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж адресатом не обов'язково має бути держава – це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і які постають як виконавці відповідних розпоряджень. Такими правовими актами є:

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

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

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

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

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також *юридичні акти «м'якого права»* – інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – у документах міжнародних міжурядових організацій. Такі норми

виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародно-правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер¹.

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

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

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, що є дорадчим органом при Комітеті міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій. Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні **міжнародні договори** – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи².

Юридичними актами Парламентської асамблеї Ради Європи керуються у своїй діяльності Комітет міністрів, національні уряди, парламенти, партії. Також до актів «м'якого права» у 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 конвен-

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

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

ціях та актах Ради Європи. Тлумачення та конкретизація таких стандартів виявляються в рекомендаціях і резолюціях Комітету Міністрів, чимала кількість яких безпосередньо стосуються регулювання відносин, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами. Їх положення рекомендуються до застосування (використання) у правотворчій та правозастосовній практиці країн-членів Ради Європи. Наприклад:

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

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

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

3.4. Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права

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

Верховна Рада України, виходячи з власних уявлень про мету та завдання юридичного регулювання відповідних суспільних відносин, уповноважена створювати нові юридичні акти. Можливості суду (судді) у цій сфері обмежені рамками чинних юридичних актів. Тобто суд (суддя) своїм рішенням може лише конкретизувати або доповнити юридичні акти¹.

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

У положеннях ст. 17 Закону 102 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 права².

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

¹ Цуркаленко Ю. Визнання судових рішень джерелами адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. 2015. №4. С.297-301. http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_53.

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

із названих суб'єктів, у разі якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини. Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

3.4.2. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права

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

Відповідно до ст. 13 Закону України від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України»¹ цей орган ухвалює рішення та надає висновки у справах про:

- конституційність законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- відповідність Конституції України чинним міжнародним угодам України або тим міжнародним угодам, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;
- дотримання конституційної процедури розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст. 111 та ст. 151 Конституції України;
- офіційне тлумачення Конституції та законів України;

¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 136-VIII.

– відповідність проекту Закону про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України;

– порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України.

Висновками та рішеннями Конституційного Суду України вносяться зміни в національне право взагалі та адміністративне право зокрема, що й дозволяє відносити їх до джерел цієї галузі права. До рішень Конституційного Суду України, що створюють юридичну основу функціонування публічної адміністрації, а також регулюють її взаємовідносини з приватними особами, належать:

– Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 р. № 15-рп/2010 у справі за конституційним зверненням громадянки Власової Ганни Іванівни щодо офіційного тлумачення положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про безоплатну приватизацію житла)¹;

– Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. №4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа про завчасне сповіщення про мирні зібрання)².

3.4.3. Рішення Верховного Суду в системі джерел адміністративного права

Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, що зумовлює наявність у нього повноважень на ухвалення рішень нормативного характеру. При виборі правової норми, що має застосовуватися до спірних правовідносин, суд зобов'язаний ураховувати висновки Верховного Суду України,

¹ Офіційний вісник України. 2010. № 52. Ст. 1745.

² Офіційний вісник України. 2003. № 28. Ст. 1379.

викладені в рішеннях, ухвалених за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення.

Нормативний характер рішень Верховного Суду України підтверджений ст. 244-2 КАС України – рішення Верховного Суду України, ухвалене за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативний акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. *Отже, суб'єкти адміністративного права мають організовувати свою діяльність з огляду на положення рішень Верховного Суду України.*

3.5. Неформалізовані квазіджерела адміністративного права

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

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання)¹ наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті 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

¹ Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

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 України¹ 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 у 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;
- *змістовна визначеність* – можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми.

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.

¹ Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40 44. Ст. 356.

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

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 у таких ситуаціях:

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

3.6. Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права

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

Джерела адміністративного права утворюють «ієрархічну піраміду», що має такий вигляд:

<p>Державний рівень:</p> <ul style="list-style-type: none">• Конституція України;• міжнародні договори України;• закони України;• акти Президента України;• акти Кабінету Міністрів України;• акти центральних органів виконавчої влади;• акти інших загальнодержавних органів влади;• акти органів Автономної Республіки Крим;• акти місцевих органів виконавчої влади;• акти інших юридичних осіб публічного права.	<p>Місцевий (муніципальний) рівень:</p> <ul style="list-style-type: none">• акти органів місцевого самоврядування;• акти інших юридичних осіб публічного права, які діють на місцевому (муніципальному) рівні.
---	--

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

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

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

Колізія норм адміністративного права означає, що норми нижчого ієрархічного рівня є недійсними. Проте така недійсність

може викликатися лише тими нормами вищого ієрархічного рівня, які є правовими (законними) за своїм змістом.

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

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

Запитання і завдання

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

Література для поглибленого вивчення

1. Галунько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
2. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 566 с.

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

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

5. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

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

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

РОЗДІЛ 4

СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН) ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

4.1. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування

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

4.1.1. Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган)

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

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать:

- 1) органи виконавчої влади¹;
- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих повноважень:
 - а) громадські об'єднання;

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

¹ Формально до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомні виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо.

При цьому треба зазначити, що формально до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомі виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності та ін. Звісно, що такі органи можна віднести до органів виконавчої влади не організаційно, а лише функціонально (в окремих випадках та при виконанні деяких повноважень, коли вони діють як суб'єкт публічного адміністрування).

Таке розуміння загалом відповідає Рекомендації Комітету Міністрів РЄ від 11.09.1984р. № R (84) 15 щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду¹, де надається визначення терміна «публічна влада» як: а) будь-який суб'єкт публічного права будь-якого виду чи рівня (державного, регіонального, місцевого, незалежний суб'єкт публічного права; б) будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади. Однак чітко окреслити поняття «публічна адміністрація» не це дозволяє.

На слухну думку професора О. Рогача, ключовою ознакою суб'єкта публічного адміністрування є діяльнісний принцип – здійснення публічного адміністрування. Його основу становлять органи, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

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

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

Незважаючи на широку розрізненість суб'єктів публічного адміністрування, усім їм притаманні *спільні ознаки*, які дозволяють їх

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

диференціювати як такі. Ці ознаки зумовлені спільним функціональним видом діяльності – здійсненням публічного адміністрування.

Таким чином, до найбільш суттєвих ознак слід віднести такі:

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

Отже, суб'єкт публічної адміністрації – це суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

Це насамперед орган чи посадова особа суб'єктів, для яких публічне адміністрування є основним видом діяльності, – органи виконавчої влади та суб'єкти місцевого самоврядування.

4.1.2. Ознаки суб'єкта публічного адміністрування

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

До загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать такі:

- 1) за своєю юридичною природою суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним перед приватними особами і має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес суспільства загалом;
- 2) їх адміністративна діяльність є обмеженою принципом «зв'язаності правом» – вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок,

передбачений Конституцією та законами України¹, що відповідає другому принципу правового регулювання – суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом;

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

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

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

Адміністративна дієздатність суб'єкта публічної адміністрації – це юридична здатність суб'єкта публічної адміністрації своїми адміністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністративні обов'язки і права та нести за них відповідальність.

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

Для *юридичних осіб публічної адміністрації* правосуб'єктність, як правило, єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації) юридичної особи, припиняється з моменту ліквідації

¹ Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України).

(виключення з державного реєстру) та відзначається спеціальним публічним характером.

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

4.1.3. Групи суб'єктів публічного адміністрування

В апараті держави суб'єкти владних повноважень, які виконують виконавчі функції, є незрівненно більш численними за тих, хто забезпечує законодавчі й судові повноваження. В Україні конституційна кількість народних депутатів складає 450 осіб, кількість суддів не перевищує 7 тис., а державних службовців – понад 200 тис., до цього потрібно додати 210 тис. осіб із МВС (без національної гвардії), понад 80 тис. посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Від часів незалежності формування суб'єктів різних гілок влади здійснювалося в демократичний спосіб, але під впливом різних центрів політичних впливів і груп вітчизняних еліт з різними поглядами на теорію публічного управління. У результаті цього в Україні сформувалася специфічна розгалужена система суб'єктів публічної адміністрації, що виконують виконавчі функції, – по-перше, формально входять до органів виконавчої влади, по-друге, формально не входять до системи органів виконавчої влади, однак здійснюють виконавчі функції в системі законодавчої, виконавчої та судової гілок державної влади.

Таким чином, незважаючи на те, що суб'єкти публічної адміністрації функціонують переважно в органах виконавчої влади та місцевого самоврядуванням, однак вони присутні і в законодавчій, і у виконавчій гілці влади та в державних органах, які формально не входять у систему жодної з них. Серед них слід виділити певні групи суб'єктів публічного адміністрування – органи державної влади, державні органи, які виконують виконавчі функції, але формально не належать до цієї структури; державні фонди та установи; органи влади автономного утворення (Автономної Республіки Крим); органи місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування.

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

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

1) деякі повноваження Президента України, Адміністрація Президента України¹, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим²;

2) апарат Верховної ради України, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини та її секретаріат³ у законодавчій гілці влади⁴;

3) повноваження суддів на адміністративних посадах, апарат суду і Державна судова адміністрація,⁵ Вища рада правосуддя, ВККСУ в судовій гілці влади;

4) Рада міністрів АРК як виконавчий орган виконавчої влади АРК⁶;

5) суб'єкти публічної адміністрації, які не мають статусу органу державної влади⁷;

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

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

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

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

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

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

⁷ Наприклад, фонд соціального страхування України – некомерційна самоврядна організація, орган, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням.

б) численні органи державної влади (змішаного підпорядкування), які виконують виконавчі функції, але формально безпосередньо не підпорядковані вищому чи центральним органам виконавчої влади;

Серед останніх слід відзначити:

- *Службу безпеки України* – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України¹;

- *Службу зовнішньої розвідки України*, яка є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах²;

- *Раду національної безпеки і оборони України*, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України³;

- *Рахункову палату України*, що є державним колегіальним органом, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням⁴;

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

- *Управління державної охорони України*, що є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України⁵;

- *Національний банк України*, який є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління⁶;

¹ Про Службу безпеки України. Закон від 25.03.1992 № 2229-XII.

² Про Службу зовнішньої розвідки України Верховна Рада України. Закон від 01.12.2005 № 3160-IV.

³ Про Раду національної безпеки і оборони України Верховна Рада України. Закон від 05.03.1998 № 183/98-ВР.

⁴ Про Рахункову палату Верховна Рада України. Закон від 02.07.2015 № 576-VIII.

⁵ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб. Закон від 04.03.1998 № 160/98-ВР.

⁶ Про Національний банк України. Закон від 20.05.1999 № 679-XIV.

– національні комісії регулювання природних монополій, які є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом – утворюються та ліквідуються Президентом України¹.

4.2. Компетенція суб'єкта публічного адміністрування

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

Виділяють два аспекти компетенції – зовнішній та внутрішній.

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

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

Компетенція центральних органів виконавчої влади та інших центральних державних органів устанавлюється спеціальними законами або положеннями про відповідні державні органи, затвердженими постановами КМУ, тощо. Щодо органів виконавчої влади на місцях їх компетенція фіксується в місцевих нормативних актах. Такі нормативні акти називаються *компетенційними*.

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 адміністру-

¹ Про природні монополії. Закон від 20.04.2000 № 1682-III.

вання. Перед кожним суб'єктом публічної адміністрації ставиться чітко визначене коло завдань.

Приклад: Національна поліція має чотири завдання: забезпечення публічної безпеки й порядку; охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидію злочинності; надання в межах послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги¹.

В актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику», перше з яких вказує на те, що виконання поставленого завдання передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге – ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів тощо.

Мета відбиває загальну спрямованість діяльності суб'єкта публічного адміністрування. Завдання конкретизують, розкривають мету, є похідними від неї.

Приклад: Державне бюро розслідувань має за мету запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, а завдання його не згадуються².

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 різноманітні маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо.

Територіальний маркер вказує на географічно визначену територію, у межах якої виникають питання, що належать до предмета відання суб'єкта публічної адміністрації. **Об'єктний маркер** вказує на предмети та процеси, з якими пов'язане управлінське питання (об'єкти інтелектуальної власності, будівельна діяльність, товари, культурна цінність). **Суб'єктний**

¹ Про Національну поліцію. Закон України.

² Про Державне бюро розслідувань. Закон України.

маркер вказує на коло осіб, причетних до вирішуваного питання (іноземці, військовослужбовці, громадяни України, закордонні українці, політичні партії, комунальні неприбуткові підприємства, медичні заклади тощо). Зазвичай для встановлення меж предмета відання суб'єкта публічного адміністрування використовуються різні види маркерів одночасно.

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'єкта публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно змінюється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок два адміністративних повноваження¹.

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

Крім того компетенція суб'єкта публічного адміністрування може використовуватись як класифікаційний критерій. Згідно з ним органи виконавчої влади можна поділити на: а) органи загальної компетенції; б) органи галузевої компетенції; в) органи міжгалузевої компетенції; г) органи функціональної компетенції; д) органи предметної компетенції.

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

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

4.2.1. Повноваження суб'єктів публічного адміністрування

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

Приклад: Міністерство охорони здоров'я України зобов'язане видавати ліцензії на здійснення медичної практики та вести реєстр осіб, що отримали такі ліцензії.

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінують досить складними мовними конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить».

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

З цієї норми можна зробити такі висновки: 1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватись законом або опосередковано спиратись на закон¹; 2) кожне повноваження потрібно чітко викласти; 3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування; 4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень

¹ Наприклад, повноваження міністерств фіксуються у відповідних положеннях, які спираються на норми Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

є протиправною і суперечить приписам Конституції України та принципу верховенства права.

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

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

Адміністративні повноваження можна класифікувати 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 органа 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 слід згадати так звані *дискреційні повноваження*, за якими адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єкту публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки у передбачених законом випадках.

За теорією адміністративного права, повноваження суб'єкта публічного адміністрування мають реалізовуватися через формальну регламентацію адміністративних обов'язків і прав. При цьому – як для будь-якого суб'єкта владних повноважень – первинними є «обов'язки», а вторинними – «права».

Адміністративні обов'язки суб'єкта публічної адміністрації – це сукупність їх зобов'язань перед приватними особами, державою й суспільством, що встановлені нормами адміністративного права, а інколи й інших галузей права.

Адміністративні права суб'єкта публічної адміністрації – це прописана адміністративним законодавством міра дозволеної поведінки щодо виконання поставлених обов'язків стосовно забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом.

Однак на практиці це правило порушується, часто повноваження є водночас і правами, які суб'єкт зобов'язаний реалізувати за певних обставин, тобто права органу є одночасно і його обов'язками.

Наприклад: відповідно до положень Закону «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання; складає баланси трудових, матеріально-фінансових та ін. ресурсів, подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності та ін.

Відповідно жодне з наведених повноважень не можна абсолютно віднести ні до прав, ні до обов'язків, що зумовлює появу та використання такого терміна, як «правообов'язки». Зазначений підхід є хибним і таким, що розмиває чіткість розуміння посадовою особою публічної адміністрації своїх адміністративних обов'язків і прав суб'єкта публічної адміністрації. Адже на відміну від громадян, суб'єкт публічного права наділений обов'язком здійснювати свої права для забезпечення і захисту публічних інтересів. За наявності відповідних юридичних фактів суб'єкт публічної влади не може не реалізувати свої повноваження.

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

4.2.2. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень

Якщо діяльність зі здійснення публічного адміністрування обмежується компетенцією суб'єкта, то наступним питанням, на яке слід дати відповідь – яким чином той чи інший суб'єкт розпочинає володіти повноваженнями та які існують вимоги стосовно їх розподілу. Загальними обмеженнями в цьому питанні є структурні обмеження, що впливають із конституційної доктрини поділу влади, загальні принципи права та встановлені законодавчі обмеження, викладені, як правило, в базових (компетенційних) законах.

Повноваження суб'єкти публічного адміністрування отримують у різний спосіб (нормативний, договірний), від різних суб'єктів (законодавця чи іншого суб'єкта публічного адміністрування) тощо. Відповідно до цього можна виділити:

- 1) наділення повноваженнями;
- 2) делегування повноважень;
- 3) передання (перерозподіл) повноважень.

Загалом їх виокремлення базується на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження, та способах здійснення.

Наділення повноваженнями суб'єкта публічного адміністрування здійснюється або законодавчим органом, або іншим уповноваженим на те органом. Так, наділення повноваженнями місцевих державних адміністрацій здійснюється Верховною Радою України, що ухвалила Закон «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до положень Конституції України та Закону «Про Кабінет Міністрів України» уряд наділив повноваженнями Державне агентство автомобільних доріг України, затвердивши положення про його діяльність, що містить перелік повноважень.

Наділення повноваженнями має первинний характер і здійснюється в разі появи нових об'єктів адміністрування (наприклад, кібернетичний простір, вимушено переміщені особи, євроінтеграція тощо). Так, одним із прикладів можна навести виникнення потреби здійснювати публічне адміністрування в новій сфері

інформаційно-комунікаційних технологій, утворення відповідних суб'єктів і наділення їх повноваженнями¹.

Однак частіше за все здійснюється не наділення, а **передання повноважень**. Воно має похідний характер, що є наслідком реорганізації, ліквідації органів, децентралізації або централізації повноважень, оптимізації функцій органів і полягає в переданні повноважень від одного суб'єкта до іншого.

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 України².

Зміст делегування повноважень полягає в тимчасовому переданні здійснення своїх повноважень (у повному обсязі або частково) одними суб'єктами публічного адміністрування іншим. У той же час делегування не слід розглядати як дозвіл або санкціонування, а швидше як передання влади за умов особливого контролю. Причиною впровадження механізму делегування повноважень у публічне адміністрування є те, що воно має наслідком реалізацію повноважень більш обізнаними та компетентними суб'єктами, які здатні використовувати ширші інформаційні, людські та часові ресурси.

Делегування повноважень в адміністративно-правовій площині виражається у чотирьох варіантах:

¹ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23.11.2011 року. № 1067.

² Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. № 1074 р.

1. *По-перше*, це стосується тих випадків, коли нормативні акти уповноважують керівника органу, його структурного підрозділу здійснювати передання своїх повноважень чи їх частини іншій посадовій особі.

Наприклад: делегування повноважень здійснюється при розподілі міністром власних повноважень між заступниками міністра в разі його відсутності (ст.8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»). У цьому сенсі делегування повноважень відбувається також у формі адміністративного доручення і є однією з адміністративно-правових форм забезпечення оперативності та підвищення ефективності управління.

2. *По-друге*, делегування повноважень найбільш поширене у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішеннями районних, обласних рад.

3. *По-третє*, делегування повноважень відбувається в системі органів виконавчої влади між співвідпорядкованими органами. Нормативно-правові акти передбачають можливість передання власних повноважень широкого кола суб'єктів.

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.

4. *По-четверте*, делегування повноважень публічного адміністрування може здійснюватися приватним особам (фізичним та

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

юридичним), які в результаті набувають повноважень зі здійснення публічного адміністрування. Вони стають суб'єктами публічного адміністрування, однак тільки у функціональному сенсі, і їх діяльність чітко обмежена або законом, або актом делегування. Суб'єктами делегованих повноважень у наведеному сенсі можуть бути ради суб'єктів – суб'єкти господарювання, громадські об'єднання тощо.

У будь-якому наведеному вище варіанті делегування повноважень може здійснюватися лише в разі та в порядку, визначених законодавством. До таких висновків також дійшла судова практика¹.

Прийнято виділяти такі засоби делегування повноважень: через видання нормативного акта; через видання індивідуального акта; через укладення адміністративної угоди. Проте найбільш «природним» засобом делегування є передання повноважень від однієї особи іншій через укладення між ними адміністративної угоди. У такому разі максимально повно реалізується принцип взаємної згоди сторін. Крім того угода дає можливість зафіксувати особливості конкретного випадку делегування, установити механізм вирішення суперечок, пов'язаних із делегуванням, порядок припинення делегування тощо.

Отже, делегування адміністративних повноважень передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації ситуаційно, тимчасово або безстроково передає іншій особі належні йому адміністративні повноваження з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

4.3. Роль Президента України в системі адміністрування виконавчої влади

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України,

¹ Постанова Сакського міськрайонного суду АР Крим від 19 грудня 2011 р. (справа № 2-а-0117-10373/11). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21356323>

прав і свобод людини і громадянина. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права через таємне голосування строком на п'ять років.

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

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

Контрольні повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування: зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим та ін.¹

Отже, адміністративно-правовий статус інституту Президента України має подвійний характер: по-перше, для галузі адміністративного права конституційні повноваження

¹ Конституція України

Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою адміністративного права та безпосередньо забезпечуватись органами й посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування; по-друге, деякі повноваження Глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю, забезпечення національної безпеки та ін. дають підстави вважати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, що наділений функціями виконавчої влади.

4.4. Система органів виконавчої влади

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

Найбільш суттєві ознаки органу виконавчої влади:

1) кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм відповідних державновладних повноважень;

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

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

4) органи виконавчої влади створюють єдину систему;

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

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

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

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

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

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

11) кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою. Фінансування органів виконавчої влади здійснюється з державного бюджету¹.

Отже, органи виконавчої влади – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин.

4.4.1. Рівні органів виконавчої влади в Україні

Згідно з конституційно-правовою моделлю в Україні функціонує три рівні органів виконавчої влади – вищі, центральні² та місцеві³.

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

² Відповідно до Закону від 17.03.2011 № 3166-VI України «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

³ Про місцеві державні адміністрації. Закон від 09.04.1999 № 586-XIV.

4.4.1.1. Кабінет Міністрів України

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

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

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

Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність місцевих державних адміністрацій щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень¹.

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

Отже, адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України ґрунтовно розкрито в Законі України від 27 лютого 2014 р. №794-VII «Про Кабінет Міністрів України», в якому визначено порядок утворення та припинення діяльності КМУ, структуру, завдання, компетенцію та загальні й спеціальні повноваження в різних галузях, сферах і секторах суспільного життя, порядок розроблення, прийняття та набрання чинності актів КМУ.

4.4.1.2. Система центральних органів виконавчої влади

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

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

4.4.1.2.1. Міністерства

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

У теорії адміністративного права в країнах-учасницях ЄС під **міністерством** розуміють основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) відповідає за розроблення державної політики; 2) очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем¹.

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

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

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

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

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

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

4.4.1.2.2. Інші центральні органи виконавчої влади

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

яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

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

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

Відповідно до теорії адміністративного права:

– державна служба – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування;

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

– державна інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через здійснення нагляду (контролю) за дотриманням і виконанням законодавства різними об'єктами публічного управління у відповідній сфері публічного адміністрування¹.

Отже, інші центральні органи виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у визначеній сфері, крім того вони відповідно до своїх положень надають адміністративні послуги, здійснюють державний нагляд (контроль), здійснюють управління об'єктами державної власності, узагальнюють практику засто-

¹ Проте на практиці чіткого розмежування функцій центральних органів виконавчої влади в Україні не дотримуються: наприклад, Держлікслужба України має змішані повноваження щодо внесення пропозицій з формування державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів; ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів; реалізації державної політики у сфері державного контролю якості та безпеки лікарських засобів.

сування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, здійснюють інші повноваження, визначені законодавством.

4.4.1.2.3. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

– має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова.

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

Наприклад, *Пенсійний фонд України* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики України. Пенсійний фонд України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань пенсійного забезпечення та ведення персоналізованого обліку надходжень від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування¹.

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

Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності¹.

Український інститут національної пам'яті є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра культури і який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу².

4.4.2. Місцеві державні адміністрації

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

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

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, національно-культурного розвитку національних меншин;
- підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки

¹ <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84306>

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

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

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

Для реалізації наданих повноважень місцеві *державні адміністрації мають право*: проводити перевірку стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та підпорядкування; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів і відділень, незалежно від форм власності, та громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність.

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

місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів.

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

4.4.3. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади

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

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання повноважень. Міністерство, інший центральний орган виконавчої влади утворюється через утворення нового органу влади або в результаті реорганізації (злиття, поділу, перетворення) одного чи кількох центральних органів виконавчої влади.

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

Унаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) органів виконавчої влади припиняється той орган виконавчої влади, майнові права та обов'язки якого переходять його правонаступникам.

Перейменування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації¹.

4.4.4. Військово-цивільні адміністрації

Для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації.

Метою військово-цивільних адміністрацій є створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення через установаження особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування таких повноважень не здійснюють або самоусунулися від їх виконання².

Військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням Президента України. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу.

Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їх керівники. Вони призначаються на посаду та звільняються з посади рішенням Ради національної безпеки і оборони України. Військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади, зокрема делеговані. Вони здійснюють свої права за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України.

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

² Про військово-цивільні адміністрації. Закон від 03.02.2015 № 141-VIII.

4.5. Суб'єкти місцевого самоврядування

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

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

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

Характерні риси місцевого самоврядування:

– займають особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;

– місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких вирішується законодавством;

– одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;

– самостійність місцевого самоврядування, що виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-

територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян.

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

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

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

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети.

Виконавчий комітет є юридичною особою. Його утворює Рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів Ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Ураховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, делегування ними виконавчих повноважень відповідним облас-

ним і районним державним адміністраціям є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень. Усе це дозволяє вважати, що ОМС мають риси, які наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє **голів** сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет, є головною посадовою особою з представницьким мандатом.

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

Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписують сільський голова (селищний, міський, голова районної в місті Ради). Голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Загалом можна зазначити, що органи місцевого самоврядування формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території¹.

Довгий час централізована політика, коли переважна більшість податкових надходжень йшли до державної скарбниці, а місцеві податки були мізерними, не давали можливості органам місцевого самоврядування реалізувати свій потенціал. Однак з моменту

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

вступу в дію Закону від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідних змін і доповнень Бюджетного і Податкового кодексів, а також низки інших законів¹ ситуація позитивно змінилася.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування надав фінансовий ресурс для вирішення численних проблем громадян на регіональному рівнях за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно на них покладено всю відповідальність за стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів жителів громад, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Ця законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали значну автономію і незалежність від центрального бюджету².

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

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають поняття та система суб'єктів публічного адміністрування, схарактеризуйте їх ознаки.
2. Розкрийте групи суб'єктів публічного адміністрування.

¹ Про співробітництво територіальних громад. Закон від 17.06.2014 № 1508-VII; Про засади державної регіональної політики. Закон від 05.02.2015 № 156-VIII; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Закон 09.04.2015 № 320-VIII.

² Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. <http://decentralization.gov.ua/about>

3. Дайте визначення компетенції та повноваження суб'єкта публічної адміністрації.

4. Роз'ясніть положення Конституції України щодо ролі повноважень у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

5. Перерахуйте та схарактеризуйте способи наділення адміністративними повноваженнями.

6. Розкрийте рівні органів виконавчої влади, як вони співвідносяться між собою?

7. Які ознаки характеризують органи виконавчої влади?

8. У чому полягає роль Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади?

9. Розкрийте особливості публічних компетенцій державної служби, агентств та інспекцій.

10. Назвіть призначення військово-цивільних адміністрацій.

11. Який порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади?

12. Розкрийте роль суб'єктів місцевого самоврядування.

13. Які є види суб'єктів місцевого самоврядування?

Додаткова література

1. Алексеев В. Структури публічного управління в Україні: громадівські ради. Чернівці: Технодрук, 2014. 76 с.

2. Бакуменко В. та ін. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Ліра-Київ, 2017. 256 с.

3. Береза А. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія. Київ: Логос, 2012. 360 с.

4. Бондар О. та ін. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: навч. посіб. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 204 с.

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

6. Георгієвський Ю. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2016. 48 с.

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

8. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

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

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

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

РОЗДІЛ 5 ПРИВАТНА ОСОБА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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

Приватна особа – це особа, що діє від себе особисто, неофіційно. Вагомим правом приватної особи є правоможності володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю – *приватною* – як формою привласнення, коли засоби виробництва й продукти праці належать окремим особам¹.

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

- 1) приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин;
- 2) приватна особа як об'єкт публічного управління;
- 3) приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

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

Приклад: публічна адміністрація зобов'язана надати адміністративну послугу громадянину у формі заміни посвідчення на

¹ Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Чернівці: Школа, 2009. С. 716.

право управління транспортним засобом європейського стандарту та має право вимагати від нього представити ідентифікаційні документи про себе, медичну довідку про придатність до керування транспортним засобом і здати посвідчення старого зразка.

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

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

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

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

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

- це особа, що діє від себе особисто, неофіційно, не є посадовою чи службовою особою або/та не виконує делегованих виконавчих функцій;
- з погляду спрямованості управлінського впливу публічної адміністрації, їй належить провідна роль, адже публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси невлadних фізичних і юридичних осіб;
- зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права містить тріаду: приватна особа як суб'єкт адміністративно-правових відносин; приватна особа як об'єкт публічного управління; приватна особа як суб'єкт адміністративно-деліктних відносин.

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

5.1.1. Види приватних осіб

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

Серед суб'єктів адміністративного права приватних осіб, які є учасниками адміністративних правовідносин і правовий статус яких характеризується відсутністю владних повноважень у сфері публічного управління, слід виділити:

- фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства;
- фізичних осіб-підприємців;
- юридичних осіб приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства);
- громадські об'єднання;
- професійні спілки;
- політичні партії;
- органи самоорганізації населення;
- релігійні організації.

5.1.1.1. Громадяни України

До основних індивідуальних приватних осіб, за адміністративним правом, належать громадяни України.

Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративно-правових відносин. Конституція України визначає, що людина, її права та свободи є найвищою цінністю. Визнання, дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина є обов'язком держави. Кожен громадянин України володіє на її території всіма правами та свободами і несе рівні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Зазначені конституційні положення є вихідними для адміністративно-правового статусу громадян, зміст якого становить комплекс їхніх прав, свобод і обов'язків, закріплених нормами

адміністративного права у сфері публічного адміністрування, а також установлення відповідальності громадян перед публічною владою. Такий статус громадян України є частиною їх загального правового статусу, який визначено Конституцією й законами України, зокрема Законом від 18.01.2001 р. «Про громадянство України», міжнародними договорами, а також іншими актами законодавства України.

Основою адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб'єктності) громадян України є їхня адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративна правоздатність – це здатність мати права і нести обов'язки адміністративно-правового характеру. Вона виникає в момент народження громадянина і припиняється з його смертю. Її обсяг установлюють і змінюють за допомогою адміністративно-правових норм. Вона підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, 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. Адміністративну правоздатність може бути обмежено при вчиненні злочину або адміністративного правопорушення лише на основі вироку або постанови суду – права керування транспортними засобами, права полювання, права пересування, батьківських прав тощо.

Адміністративна дієздатність є другим складником адміністративної правосуб'єктності громадянина. Важливо, що адміністративна правоздатність є основою адміністративної дієздатності громадян, вона складає умови, за яких реалізуються їх суб'єктивні права й обов'язки.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру¹. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досяг-

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

ненням 18-річного віку. Разом із тим вона виникає і по досягненні 14-річного віку – одержання паспорта, дотримання правил паспортної системи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Сукупність конкретних прав, які особа може мати відповідно до закону, можна поділити на три групи: особисті, політичні та соціально-економічні.

Особисті права і свободи громадянина – це можливість задоволення його особистих потреб. До особистих прав належать: право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, право вільного вибору місця проживання, право вільно залишати територію України; право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо.

Політичні права і свободи – це можливість громадян брати участь у публічному управлінні державними справами, реалізувати своє волевиявлення щодо об'єднання в політичні партії, громадські об'єднання, рухи, проведення мирних зібрань, мітингів і демонстрацій тощо.

Соціально-економічні права громадяни реалізують через використання норм адміністративного права. Це забезпечення можливості заняття підприємницькою діяльністю, реалізації права на працю, відпочинок, соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, здоров'я.

До змісту адміністративно-правового статусу громадян належать також обов'язки: захищати незалежність і територіальну цілісність України, шанувати її державні символи, нести військову службу; не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати збитки, які завдані їм; подавати щорічно до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про особистий майновий стан і доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом, а також звіт щодо е-декларації за вимогами антикорупційного законодавства; сплачувати податки і збори. Кожен громадянин зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України, не посягати на права, свободи, честь і гідність інших людей (ст. 65-68 Конституції України).

Крім того, Закон України «Про громадянство України»¹ визнає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів публічної адміністрації, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

Обов'язки громадян розрізняють за такими групами:

Абсолютні обов'язки – це ті обов'язки, які 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 досить важливий обов'язок не зловживати своїми правами, тим самим порушуючи права інших суб'єктів.

Відносні обов'язки – це обов'язки громадян у сфері публічного адміністрування, виконання яких залежить від низки чинників, які можуть стосуватись або волевиявлення громадянина (вступ до ВНЗ – обов'язки абітурієнта; вступ на державну службу – обов'язки, визначені Законом України про державну службу), або певних обставин (у період надзвичайного стану – обов'язок обмежити пересування тощо).

Деліктні обов'язки – це обов'язки, які виникають із деліктних правовідносин, складають особливу групу, тобто обов'язки, які покладені на громадянина у зв'язку з його протиправною поведінкою і полягають, власне, в обов'язку суб'єкта зазнати певних обмежень своїх прав і свобод як покарання за вчинений проступок.

Способи виконання обов'язків різні. Вони залежать від конкретного їх змісту. Одні виконуються за допомогою активних дій, інші – утриманням від дій, заборонених нормами права.

5.1.1.2. Іноземці, особи без громадянства

Індивідуальними суб'єктами адміністративного права є іноземці та особи без громадянства. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»² *іноземець* –

¹ Про громадянство України. Закон від 18 січня 2001 р. № 2235-III

² Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон від 22.09. 2011 р. № 3773.

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 свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Для іноземних громадян і осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції України та інших законів, загальнообов'язкові правила стосовно охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїзду. Ці особи не користуються частиною прав і обов'язків, які утворюють групу виняткових прав і обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України тощо).

Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законами України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

Якщо іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянина України, Кабінет Міністрів України може ухвалити рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами цієї держави на території України.

Реалізація іноземцями та особами без громадянства своїх прав і свобод не має завдавати шкоди національним інтересам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні.

Іноземці та особи без громадянства можуть перебувати в Україні постійно або тимчасово, вони мають право у встановленому порядку приїжджати та залишати територію України. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті до країни походження або третьої країни.

Основні обмеження для іноземців та осіб без громадянства є такими: не можуть займати посади (Президента України, судді, прокурора, перебувати на посадах державних службовців у складі морських і повітряних екіпажів тощо); не мають доступу до посад, діяльність яких пов'язана з державною таємницею; не можуть служити в Збройних Силах України; для іноземних громадян і осіб без громадянства допускаються обмеження в пересуванні чи

перебуванні в окремих місцях; для них 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.

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 нами стосовно прав, обов'язків та обмежень іноземців й осіб без громадянства.

Питання, пов'язані з біженцями, регулюються Конституцією України, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»¹, іншими нормативно-правовими актами, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Біженець – це особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом через такі побоювання, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї через означені побоювання.

Додатковий захист – форма захисту, що надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули до України або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися до країни громадянської належності або країни попереднього постійного проживання через обставини, які зарожують їх життю, безпеці чи свободі.

¹ Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон від 8.07.2011 р. № 3671-VI.

Особа, яка потребує додаткового захисту, – це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, але потребує захисту, адже така особа змушена була прибути до України або залишитися в Україні через загрозу її життю, безпеці чи свободі в країні походження з причин побоювання застосування щодо неї смертної кари або тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

Тимчасовий захист – форма захисту, що є винятковим практичним заходом, обмеженим у часі, і надається в Україні іноземцям та особам без громадянства, які масово прибули до України з країни, що має спільний кордон з Україною, і не можуть повернутися до країни постійного проживання через обставини, зазначені в законі.

Особи, які потребують тимчасового захисту, – це іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території країни, що має спільний кордон з Україною, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етичному ґрунті, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження.

Законодавством України передбачено заборону виселення або примусове повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового чи тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека.

5.1.1.3. Фізичні особи-підприємці

У розвинених демократичних правових країнах більшість громадян забезпечують собі достойне існування за рахунок власної справи – малого й середнього бізнесу. В Україні громадяни займаються малим бізнесом, як правило, через легалізацію себе як фізичної особи-підприємця. Цю категорію юридично закріплено в низці законів, зокрема в ЦК, ПК, Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Потрібно підкреслити, що адміністративно-правовий статус фізичної особи не є тотожним статусу фізичної особи-підприємця. Вони мають як спільні, так і відмінні риси, що базуються на науковій природі підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

До особливостей адміністративно-правового статусу фізичних осіб-підприємців належать такі:

1) 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;

2) на підприємницьку діяльність фізичних осіб поширюються нормативно-правові акти, що регулюють підприємницьку діяльність юридичних осіб;

3) 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 визначений банкрутом;

4) важливою рисою фізичної особи-підприємця є угодоздатність;

5) на фізичних осіб-підприємців поширюється право на захист від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації в процесі здійснення публічного контролю (дотримання мораторію на перевірку бізнесу).

Отже, адміністративно-правовий статус особи-підприємця – це порядок і підстави легалізації приватної особи в цьому статусі, а також сукупність прав вільно здійснювати підприємницьку діяльність, не порушуючи при цьому заборонних норм адміністративного (господарського) права, що підкріплено обов'язком публічної адміністрації надавати сервісні послуги для ефективного розвитку підприємницької діяльності та дотримання обмежень щодо міри і ступеня втручання у сферу підприємницької свободи.

5.1.1.4. Підприємства, установи, організації тощо як суб'єкти адміністративного права

Колективні приватні суб'єкти адміністративного права утворені насамперед юридичними особами приватного права, які створюються за волевиявленням засновників на підставі установчих актів (документів). Найбільш поширеними організаційно-правовими формами юридичних осіб є підприємства, установи й організації, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних, духовних та інших потреб громадян, суспільства й держави. Вони відрізняються один від одного за змістом, результатом і метою основної діяльності.

Підприємства – самостійний господарський статутний суб'єкт, який має права юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідну й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу). Підприємство має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки в установах банків, печатку, а промислове підприємство – і товарний знак.

Установи виконують соціально-культурні або адміністративно-політичні функції. Їх мета – створення соціальних цінностей, переважно невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я тощо).

Свою діяльність підприємства, установи здійснюють згідно з ГК, ЦК, ПК, законами України «Про господарські товариства», «Про державно-приватне партнерство», іншими законами та законодавчими актами України, а також на підставі статуту, який затверджує власник майна за участю трудового колективу.

У взаємовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації підприємства й установи практично вирішують усі питання – від державної реєстрації, провадження своєї діяльності та до її припинення.

Крім того, підприємства й установи вступають в адміністративно-правові відносини з суб'єктами публічної адміністрації щодо оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності; статистичної звітності: податків; безпеки виробництва та праці; протипожежної та екологічної безпеки; санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення,

споживачів продукції; охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів; відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища; сплати у відповідних випадках штрафу; створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки; проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями тощо.

Крім юридичних осіб приватного права, до зазначеної групи суб'єктів адміністративного права зараховуються також громадські організації та громадські об'єднання¹.

Їх діяльність ґрунтується на спільності професійних та інших інтересів їх членів і спрямована на участь у розробленні державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем окремих категорій і груп громадян, благодійність, охорону навколишнього природного середовища тощо.

Взаємовідносини держави і громадських об'єднань значною мірою регулюються нормами адміністративного права, які визначають *адміністративно-правовий статус громадських об'єднань*, а саме *сукупність прав та обов'язків, які реалізуються в адміністративних правовідносинах, що виникають між об'єднаннями громадян і суб'єктами публічної адміністрації*.

Громадські об'єднання відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» поділяються на громадські організації та громадські спілки.

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

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

Учасниками адміністративно-правових відносин можуть бути також політичні партії. *Політичною партією* на підставі Закону

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

України «Про політичні партії в Україні»¹ визнається зареєстроване згідно із законодавством України добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню й вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах.

За спільними професійними інтересами громадяни можуть створювати профспілки. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»² *професійна спілка* (профспілка) – це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Різновидом об'єднань громадян можна вважати органи самоорганізації населення, діяльність яких регулюється законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення»³. Відповідно до положень означених законів органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються за ініціативи жителів у вигляді будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

Реалізація громадянами гарантій ст. 35 Конституції України щодо свободи світогляду і віросповідання породжує суспільні відносини, значна частина яких має правовий характер. Так, закріплене в цій статті право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, на релігійну діяльність зумовлює створення та діяльність різних релігійних організацій – релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів тощо, які становлять собою стійкі організаційні утворення зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення.

¹ Про політичні партії в Україні. Закон від 5.04.2001 р. № 2365-III.

² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності. Закон від 15.09.1999 р. №1645-XIV.

³ Про органи самоорганізації населення: Закон від 11.07.2001 р. №2625-III.

Сутність правового регулювання стосунків держави і релігійних організацій полягає в тому, що держава та суб'єкти публічної адміністрації не користуються методами державно-правового контролю або примусу при визначенні громадянами свого ставлення до релігії, не втручаються в релігійну діяльність організацій віруючих, якщо ті не порушують законів держави та встановленого порядку, не надають релігійним організаціям матеріальної підтримки, не доручають їм виконання будь-яких державних функцій. Водночас держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної та світоглядної терпимості й поваги між людьми, охороняє законну діяльність релігійних організацій та право віруючих на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

У свою чергу релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, брати участь у діяльності політичних партій, висувати кандидатів до органів державної влади. Ці організації займаються винятково питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб громадян. Водночас релігійні організації мають право на участь у суспільному житті та використання засобів масової інформації нарівні з об'єднаннями громадян.

5.2. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

5.2.1. Адміністративна правоздатність

Основною ознакою суб'єктів є їх правосуб'єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав і обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов'язки).

Правоздатність – це здатність особи бути носієм прав і обов'язків. Загальною умовою вступу організацій та осіб в адміністративно-правові відносини є наявність у них адміністративної правоздатності.

Адміністративна правоздатність – це фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування. Вона виникає з моменту народження людини й підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження. Правоздатність не може бути обмежена або відчужена. Від неї неможливо відмовитися добровільно, оскільки така відмова не має юридичної сили. Правоздатність людини утворює юридичне поняття особи і громадянина¹.

Адміністративна правоздатність органів публічного адміністрування виникає одночасно з їх утворенням і визначенням компетенції. При цьому зазвичай органи публічного адміністрування зобов'язані вступати в адміністративно-правові відносини, які відіграють роль основного засобу практичної реалізації належної їм компетенції.

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності визначається законами й ухваленими на їх основі актами публічного управління, у яких містяться відповідні норми адміністративного права.

Конкретний обсяг прав, свобод і обов'язків громадян у сфері публічного управління визначається низкою обставин – віком, станом здоров'я, наявністю освіти тощо. Наприклад, родинні відносини можуть бути підставою для обмеження права на заняття посади в державному органі.

5.2.2. Адміністративна дієздатність

На відміну від адміністративної правоздатності, яка визначає потенційну здатність суб'єкта мати публічні права та юридичні обов'язки у сфері юридичного управління, *адміністративна дієздатність* – це здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність. Адміністративна правоздатність становить підґрунтя адміністративної дієздатності особи (громадянина), оскільки визначає умови, за яких реалізуються

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

суб'єктивні публічні права й обов'язки. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Частково вона виникає і по досягненні 14-річного віку – з одержанням паспорта, дотриманням правил паспортної системи тощо. Адміністративна дієздатність може наставати в деяких випадках і до досягнення 14-річного віку.

Поєднання адміністративної правоздатності та дієздатності створює умови, за яких суб'єкт адміністративного права стає учасником (стороною) адміністративно-правових відносин.

Фізична особа – це будь-яка народжена і жива людина, що здійснює різні акти соціально значущого 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).

Суб'єктами адміністративно-правових відносин є також різноманітні інші адміністративні органи – наприклад, на яких нормами адміністративного права покладено обов'язок державного контролю пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил.

5.2.3. Адміністративна деліктоздатність

Деліктоздатність – це здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, заподіяну їй протиправними діями. Полягає вона в здатності суб'єкта самостійно усвідомлювати свій вчинок і його шкідливі результати, відповідати за свої протиправні дії й нести за них юридичну відповідальність.

Деліктоздатність є окремою, специфічною, але все ж частиною дієздатності. Вона має характерну нормативну конструкцію, яка передбачає можливість притягнення до відповідальності частково дієздатного суб'єкта права. Окрема частина дієздатності, поєднуючись із деліктоздатністю, додає до здатності реалізовувати права та обов'язки (як правового змісту дієздатності) здатність нести юридичну відповідальність. Одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб'єктності – здатності вчинювати 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 (тобто дитиною шкільного віку) правил шкільного розпорядку також перебуває в площині публічних відносин і характеризується використанням адміністративних методів адміністрування. Тому часткова деліктоздатність виникає з моменту зарахування дитини до навчального закладу (тобто 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

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

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 відповідальність¹.

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

5.2.4. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права включає адміністративну правоздатність і дієздатність (що у свою чергу включає деліктоздатність).

У сфері публічного управління правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів має як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати, таким чином виділяють загальну адміністративну правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права 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; вони не допускаються до діяльності, пов'язаної з державною таємницею; на них не поширюється військовий обов'язок; їх адміністративна деліктоздатність специфічна; вони проживають і здій-

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

снюють свою діяльність на підставі спеціальних документів (це, наприклад, довідка на проживання, закордонний паспорт тощо). Для них можуть бути встановлені обмеження в пересуванні й виборі місця проживання, коли це потрібно для дотримання національної безпеки, суспільного порядку, захисту прав і законних інтересів громадян тощо.

Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права. У реальному житті існує розмаїтість спеціальних адміністративно-правових статусів. До них можна віднести:

- статус членів адміністративних колективів (розрізняються статуси осіб, які навчаються, мілітаризованих службовців, осіб, свобода яких обмежена в адміністративному порядку);

- статус суб'єктів адміністративної опіки (установлення державної опіки над особами, що її потребують, – безробітними, чорнобильцями, біженцями і змушеними переселенцями, інвалідами війни і прирівняними до них особами, дітьми-сиротами, багатодітними батьками тощо);

- статус жителів територій з особливим адміністративно-правовим режимом (території, що тимчасово чи постійно перебувають на особливому правовому положенні: райони проведення антитерористичної операції, режими прикордонної зони, закритих міст, заповідників, вільних економічних зон, карантини тощо). Спеціальна адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права таких територій містить у собі найчастіше особливі правила в'їзду в зону, виїзду, пересування, діяльності в ній, здійснення адміністративного нагляду, застосування адміністративного примусу.

- статус суб'єктів дозвільної системи («дозвільна система» – сукупність правил, що вимагають одержання дозволу на здійснення визначеної діяльності й регулюють контроль за нею).

5.3. Суб'єктивне публічне право

5.3.1. Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи

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

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

Ознаками наявності в учасників адміністративних правовідносин суб'єктивних прав є: можливість певної поведінки з метою задоволення своїх інтересів; наявність адміністративної правосуб'єктності; можливість реалізації поведінки в адміністративних правовідносинах; обмеженість поведінки межами адміністративно-правових норм, вихід за які є порушенням правових приписів.

Суб'єктивні права встановлюють індивідуально-конкретну владну міру свободи поведінки, що надається уповноваженому суб'єкту з метою задоволення його інтересів і яка 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 Основним Законом держави, оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, їх посадових осіб до суду чи в позасудовому порядку.

Суб'єктивні права у сфері публічного управління (або суб'єктивні публічні права приватної особи) – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки особи (суб'єкта), що забезпечена кореспондованим зобов'язанням іншого суб'єкта у правовідносинах публічного управління.

Для суб'єктивних прав у сфері публічного управління характерні такі ознаки: адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці,

належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Система суб'єктивних публічних прав приватних осіб складається:

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

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

Суб'єктивні публічні права приватних осіб можна визначити як права, якими користуються приватні особи у сфері публічного управління, вони є підґрунтям відносин приватних осіб із державою, складовим елементом адміністративно-правового статусу останніх і реалізуються в межах адміністративно-правових відносин.

5.3.2. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація

У юридичній літературі слово «право» вживається у двох основних значення – об'єктивному та суб'єктивному, що дозволяє розглядати правову дійсність у двох аспектах: як систему норм права і як можливості та повноваження, що належать суб'єктам на основі й у межах цих норм. Норми об'єктивного права регулюють поведінку особи,

визначають зміст прав та обов'язків, а суб'єктивне право є засобом реалізації можливостей та інтересів особи. Саме за допомогою об'єктивного та суб'єктивного права особа реалізує себе, свій соціальний, юридичний і матеріальний потенціал, свої інтереси.

Суб'єктивне право особи – це забезпечена державою і закріплена в нормах права можливість певної поведінки, спрямованої на здійснення певних прав. Володар суб'єктивного права має можливість своїми діями самостійно виявити себе у своїй поведінці, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, звертатися до уповноважених органів держави у зв'язку з потребою захистити порушене право за допомогою заходів державного примусу.

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

- а) поводити себе відповідним чином (право на свої дії);
- б) вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів (право на чужі дії);
- в) звертатися до держави за захистом свого юридичного права.

Суб'єктивне право визначає межі юридичної можливої поведінки певної особи, яка задовольняє її інтереси.

Суб'єктивні обов'язки особи. Суб'єктивні права й суб'єктивні обов'язки нерозривно пов'язані та не можуть існувати одне без одного, оскільки право однієї особи, як правило, не може бути реалізовано поза виконанням обов'язку іншою особою.

У сфері публічного адміністрування до ознак суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків належать такі: необхідна, належна поведінка; покладаються тільки на правоздатну та дієздатну особу; покладаються в інтересах інших осіб; існують у правовідносинах; не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері публічного адміністрування; їх реалізація забезпечується державним примусом; мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами, а їх виконання забезпечується застосуванням державного примусу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою та закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки суб'єкта в публічних правовідносинах, їх реалізація, забезпечена можливістю застосування державного примусу.

Реалізація суб'єктивних публічних прав. Суб'єктивні публічні права реалізуються через систему суб'єктивних публічних прав та обов'язків приватних осіб.

Нормами адміністративного права регулюються (закріплюються) всі ті права та свободи приватної особи, якими вона користується у сфері публічного адміністрування і не може реалізувати без вступу у відносини з органами публічної влади. Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ці приписи можна вважати конституційною основою регулювання публічних відносин між людиною та державою.

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

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

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

Суб'єктивні публічні права приватних осіб можна визначити як права, якими користуються громадяни у сфері публічного адміністрування; вони є підґрунтям відносин приватних осіб із державою, складовим елементом адміністративно-правового

статусу приватних осіб і реалізуються в межах адміністративно-правових відносин.

5.3.2.1. Право на участь в ухваленні рішень

В Україні єдиним джерелом влади є народ, який може вирішувати важливі питання як власного життя, так і держави загалом.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Управління державними справами здійснюється через участь у виборах, у референдумах, у діяльності політичних партій та організацій, в ухваленні рішень органами місцевого самоврядування та органами публічної влади, у проведенні регуляторної політики держави, через доступ до державної служби, звернення до органів влади, доступ до інформації про діяльність влади, оскарження рішень органів влади.

Громадяни можуть брати участь у процесі підготовки та ухваленні рішень з важливих 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 проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади й громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, у яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Консультації з громадськістю можуть проводитися в таких формах:

- публічного громадського обговорення;

- електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми);
- вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, зокрема впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети й завдання у відповідній сфері державного управління; стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів.

Участь громадян у процесі ухвалення рішень реалізується через громадські ради, які створюються при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації, як тимчасові консультативно-дорадчі органи для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

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

Громадська рада виконує відповідні функції: готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консуль-

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

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

5.3.2.2. Право на звернення

Основними нормативно-правовими актами, які сприяють реалізації означеного права, є Конституція України, Закон України «Про звернення громадян»¹ та інші нормативні правові акти, що закріпили право на звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Відповідно до Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» держава гарантує право громадянам України звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

¹ Див.: Закон України «Про звернення громадян».

Сутність звернення полягає в тому, що між громадянином та органом публічної влади виникають відносини у зв'язку з реалізацією публічною адміністрацією управлінських функцій. Тому в цих правовідносинах є два обов'язкових суб'єкти: орган, наділений владними повноваженнями, та громадянин.

Законом України «Про звернення громадян» передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави й суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. *Клопотання* – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Забороняється надсилати скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Крім того, Законом України від 13.01.2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» передбачено право особи подавати індивідуальний або колективний письмовий, усний чи в іншій формі запит, зокрема до суб'єктів владних повноважень, про надання публічної інформації.

Найбільш використовуваним видом звернення є саме скарга. Подання скарги громадянами передбачає початок процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій безпосередньо до них самих чи до вищих за ієрархією адміністративних органів.

Означені форми звернень не потребують ведення окремого обліку, окремого порядку реагування на кожне з них. Важливість існування різних форм пов'язується з їх змістовою відмінністю, конкретною адресністю.

Окремі форми звернень доповнюють, а не виключають одне одного. Так, пропозиція або зауваження можуть включати думки громадян щодо будь-якої сфери діяльності держави й суспільства. Зазвичай у пропозиції відбито власні спостереження, індивідуальну практику її автора, порушуються проблеми державного і громадського життя із зазначенням помилок у їх вирішенні, яких припускаються конкретні органи, а також пропонуються шляхи і способи вирішення цих проблем. Пропозиціям громадян приділено не так багато уваги, як тим же скаргам. Водночас пропозиції є безпосередньою можливістю для громадян брати участь у публічному управлінні, вносити свої побажання, зауваження та загалом впливати на представників публічної влади.

Заява або клопотання здебільшого пов'язані з порушенням чинного законодавства, недоліками діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, службових осіб і містять власні ідеї, думки, пропозиції щодо поліпшення діяльності адресатів звернень.

У 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.

Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання державної мови. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Ці принципи закріплено в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. і Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 р.¹

Подання скарги не передбачає жодних фінансових витрат скаржника (безоплатність розгляду). Скарги розглядаються залежно від їх характеру протягом 30 днів (звичайні); 15 днів (невідкладні); 45 днів (складні, які потребують додаткового вивчення).

Особи, винні в порушенні законодавства про розгляд скарг (щодо захисту прав, свобод, законних інтересів осіб в адміністративному порядку або ж у порядку адміністративного оскарження), несуть цивільну, адміністративну, кримінальну відповідальність.

Адміністративне оскарження – це порядок захисту порушених прав громадян у сфері публічного управління, визначений на законодавчому рівні, який передбачає подання скарги громадянином на рішення, дії чи бездіяльність уповноважених осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування в адміністративному порядку та обов'язок цих осіб вирішити питання, порушені у скарзі.

5.3.3.3. Право на доступ до публічної інформації

Право на доступ до публічної інформації посідає чільне місце серед суб'єктивних публічних прав приватних осіб і спрямоване на здійснення інших прав та свобод громадян, а також допомагає громадя-

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

нам контролювати діяльність органів публічного управління й місцевого самоврядування. Правовою основою реалізації права на доступ до публічної інформації зокрема є Конституція України, закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію»¹.

Публічна інформація – це відображена та документована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, є відкритою, крім випадків, установлених законом².

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права й можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Право на доступ до публічної інформації є важливим елементом демократичної держави, діяльність якої ґрунтується на вимогах прозорості, гласності та підзвітності державних органів, уповноважених громадянами виконувати функції держави.

Для отримання публічної інформації її запитувач має звернутися до розпорядника інформації з відповідним запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Інформація, якою володіють органи публічної влади, має бути максимально відкритою і доступною. Доступність є правилом, а будь-яке обмеження доступу – винятком³.

Державні органи та інші суб'єкти публічного адміністрування діють від імені народу, зокрема що стосується отримання, створення

¹ Про доступ до публічної інформації. Закон від 13.01.2011 р. № 2939-VI.

² Про інформацію. Закон від 02.10.1992 р. № 2657-XII.

³ Головенко Р., Котляр Д., Слизьконіс Д. та ін. Доступ до публічної інформації: посібник. Київ: ЦПСА, 2014. С. 10.

та використання інформації. Органи публічної влади не мають виключного права розпоряджатися наявною в них інформацією на власний розсуд без жодних обмежень – вони можуть збирати та використовувати інформацію лише відповідно та в спосіб, визначений законом, у межах своїх повноважень. Органи публічної влади не можуть за визначенням мати будь-яке природне право на збереження таємниці інформації, яка перебуває під їхнім фізичним контролем – вони можуть і зобов'язані це робити виключно тоді, коли цього вимагає суспільний інтерес.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює вичерпний перелік інформації з обмеженим доступом, а саме: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація.

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону з дотриманням сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

5.3.3.4. Право на свободу мирних зібрань

Положення ст. 39 Конституції України відповідають змісту Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод¹. 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.

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

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 або 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 суду¹.

Обмеження реалізації права на свободу мирного зібрання має одночасно відповідати таким вимогам: затверджується законом; ухвалюється в інтересах національної та громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб; є необхідним у демократичному суспільстві та сформульоване з дотриманням принципу пропорційності й необхідного рівня юридичної визначеності².

¹ Ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України.

² Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 116. <https://www.osce.org/uk/ukraine/233491?download=true>

Рішенням Конституційного суду України від 19.04.2001 р. №4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій було встановлено, що завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення.

Отже, право на свободу мирних зібрань є основоположним та непорушним правом громадян України, за допомогою якого кожен громадянин може захистити свої права, свободи та інтереси, яке не підлягає обмеженню, крім випадків, визначених законодавством.

5.3.3.5. Право на свободу об'єднань

Громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Право на об'єднання – це одне з політичних прав, мета якого – забезпечити можливість кожного брати участь у громадському й політичному житті, об'єднуватися за інтересами й цілями. Конституційні обмеження права на свободу об'єднання є цілком логічними та необхідними в правовій державі, адже держава мусить забезпечити рівновагу між правом на свободу об'єднання та правом на захист життя і здоров'я інших людей від будь-яких злочинних посягань.

Зазначимо, що право на свободу об'єднань – це гарантоване Конституцією України та іншими законами право громадян на об'єднання з іншими громадянами з метою висловлення своїх думок, задоволення власних інтересів і захисту своїх прав.

Запитання і завдання

1. У чому полягають особливості приватних осіб як суб'єктів адміністративного права?
2. Розкрийте адміністративно-правовий статус громадян України.
3. З'ясуйте адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.
4. У чому полягає адміністративно-правовий статус об'єднань громадян?
5. Підприємства, установи в системі суб'єктів адміністративного права.
6. Що включає адміністративна правосуб'єктність приватних осіб адміністративного права?
7. Назвіть види суб'єктивних публічних прав приватних осіб.
8. У чому полягає зміст поняття «консультації з громадськістю»?
9. У чому полягає сутність права на звернення та які види звернень Вам відомі?
10. Схарактеризуйте пропозицію (зауваження), заяву (клопотання) і скаргу.
11. У чому полягає сутність права на доступ до публічної інформації?
12. У чому полягає сутність права на свободу мирних зібрань?

Література для поглибленого вивчення

1. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
2. Коломoeць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

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

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

5. Авер'янов В. та ін. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2-х т: підручник: Том 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.

6. Колпанов В., Кузьменко О., Пастух І., та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 809 с.

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

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

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

10. Мельник Р. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 116. <https://www.osce.org/uk/ukraine/233491?download=true>

РОЗДІЛ 6 ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

6.1. Поняття інструмента публічного адміністрування

Установлення норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів публічного адміністрування.

Практично можна говорити, що як для теслі рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації адміністративний акт (інструмент публічного адміністрування) є професійними знаряддями праці.

Саме використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом.

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- відображають правову динаміку публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації;

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

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

6.1.1. Види інструментів публічного адміністрування¹

До інструментів публічного адміністрування слід віднести:

- 1) нормативні акти;
- 2) адміністративні акти;
- 3) адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування;
- 4) плани як інструменти публічного адміністрування;
- 5) фактичні дії як інструменти публічного адміністрування.

6.1.2. Вибір інструмента публічного адміністрування

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

По-перше, *суворо дотримуватися принципу законності* (суб'єкт публічної адміністрації має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування

¹ Більшість учених до інструментів публічного адміністрування відносять **форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації**. При цьому форми публічного адміністрування поділяються на: видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних угод; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Основними методами публічного адміністрування є **заохочення, переконання і примус**. У теорії адміністративного права продовжується дискусія щодо змісту й наповнення інструментів публічного адміністрування.

виключно ті, використання яких дозволяє законодавчо прописана компетенція.

По-друге, *забезпечити ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства*. У цьому разі 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.

6.2. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування

6.2.1. Поняття, юридичне значення та ознаки нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування

*Акти є засобом практичної реалізації завдань публічного адміністрування*¹. Без нормативних актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулювальне призначення у сфері дій публічної адміністрації.

Видання підзаконних нормативно актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру.

Установлення норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими

¹ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с.

особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру. 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 щодо стадії їх застосування¹.

Нормативні акти публічного адміністрування – це владні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на нормативні норми й відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів².

Юридичне значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає тому, що вони:

- є інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;

- є первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється в процесі адміністративної діяльності;

- з ними пов'язане виконання публічних функцій і розв'язання численних проблем в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах;

- у них міститься переважна частина всіх наявних у державі нормативних приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Виходячи з викладеного, можна визначити такі **ознаки нормативних актів**:

1) без нормативних актів не може існувати публічне адміністрування, без них суб'єкти публічної адміністрації не в змозі ефективно забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб; це викликано тим, що загальні норми, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують урегулю-

¹ Галуцько В., Курило В., Короед С. та ін. Адміністративне право України. Т.1 Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. С. 133-136.

² Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

вання нормами адміністративного права, тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації їх до стадії правозастосування;

2) за своєю юридичною природою видання підзаконних нормативних актів – це правотворчий підзаконний напрямок адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративна правотворчість), що передбачає розпорядчу діяльність, спрямовану на розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру – тим самим вони мають *подвійну юридичну природу: по-перше, є інструментом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-друге – нормою адміністративного права;*

3) мають владний вольовий характер відповідно до вольової сутності самого адміністративного права, спричиняють нормативні наслідки в ході реалізації завдань публічної адміністрації;

4) здійснюються у формі видання суб'єктами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру.

5) юридичне значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає в тому, що вони є первинним інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює адміністративну діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань;

6) ухвалюються виключно повноважним суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою.

7) можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (наприклад у порядку адміністративного судочинства);

8) у разі нетримання вміщених у них юридично-владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони.

Отже, нормативний акт – це владні ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів (посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування.

6.2.2. Види нормативних актів

Видами нормативних актів за суб'єктами видання є:

1) **укази Президента України нормативного характеру** – як нормативні акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції та законів України і пов'язанні з питаннями публічного адміністрування;

2) **постанови Кабінету Міністрів України**. Уряд України як вищий орган у системі органів виконавчої влади в межах своєї компетенції на основі й на виконання Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові до виконання (ст. 117 Конституції України). Акти КМУ нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти КМУ – з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань;

3) **накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади**. Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції видають нормативні акти.

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

– *інструкції* – нормативні акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (наприклад, Наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення»¹);

– *положення* – систематизований (зведений) нормативний акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права);

– *правила* – нормативні акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (наприклад, Міністерством фінансів України затверджено «Правила складання

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення органами доходів і зборів матеріалів про адміністративні правопорушення: наказ Мінфіну України від 02.07.2016 № 566.

паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»¹);

– *порядки* – нормативні акти, у яких закріплюються розташування елементів у певній послідовності;

– *методичні рекомендації* – нормативні акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду;

– *переліки* – нормативні акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

Накази центральних органів виконавчої влади, що зачіпають права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб або мають міжвідомчий характер, проходять реєстрацію в Міністерстві юстиції України. В іншому разі вони є нечинними;

4) розпорядження нормативного характеру місцевих державних адміністрацій. Голови адміністрацій відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»² мають право видавати розпорядження;

5) нормативні акти органів публічного управління, які не віднесено до органів виконавчої влади (НАЗК, Рахункова палата України, Національний банк України, Фонд соціального страхування України та ін.);

6) нормативні акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території³;

7) локальні нормативні акти – акти, які ухвалюються керівниками підприємств, установ, організацій у межах наданих їм повноважень з метою регулювання службової і трудової діяльності⁴.

¹ Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання : наказ Мінфіну України від 26.08.2014 № 836.

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

³ Ст. 144 Конституції України, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

⁴ Цвік М., Петришин О., Авраменко Л. та ін. Загальна теорія держави і права : підручник Харків: Право, 2009. 584 с.

Отже, за суб'єктами, що їх видали, нормативні акти поділяються на укази Президента України нормативного характеру, постанови Кабінету Міністрів України; накази нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; нормативні акти місцевих державних адміністрацій; нормативні акти органів публічного управління, яких не віднесено до органів виконавчої влади; нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування; локальні нормативні акти.

Залежно від територіальності охоплення діяльності нормативні акти поділяються на:

1) **загальні** нормативні акти, обов'язкові на всій території держави (нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади);

2) **відомчі** підзаконні нормативні акти, приписи яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, відомства (нормативні акти міністрів, керівників, інших центральних органів виконавчої влади, що мають внутрішнє значення);

3) **місцеві** підзаконні нормативні акти, дія яких обмежується територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці (нормативні акти голів місцевих державних адміністрацій);

4) **локальні** підзаконні нормативні акти, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій).

За сферою застосування нормативні акти поділяються на **внутрішні** та **зовнішні**. Провідне місце в діяльності публічної адміністрації відіграють зовнішні акти, що в будь-яких аспектах виходять за відомчі межі публічного апарату, адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у їхньому підпорядкуванні. З їх допомогою суб'єкти публічної адміністрації безпосередньо забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, нормальне функціонування держави й суспільства.

Суб'єкти публічної адміністрації видають численні нормативно-правові акти, що стосуються широкого кола не підпорядкованих їм осіб. Такі нормативні акти обов'язково офіційно оприлюднюються в загальнодержавних чи місцевих періодичних виданнях.

Внутрішні нормативні акти регулюють правовідносини в діяльності конкретного суб'єкта публічної адміністрації та стосуються виключно його працівників. Суб'єкти публічної адміністрації не мають права вимагати від приватних осіб виконання внутрішніх нормативних актів.

6.2.3. Вимоги до нормативного акта

Нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед *формальних вимог* слід виділити компетенцією суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання.

Крім того нормативні акти мають відповідати таким *матеріальним критеріям*:

1) відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних норм адміністративного права;

2) видаватися на основі Конституції, інших законів України та законодавства ЄС, і у будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб.

6.2.4. Порядок підготовки та ухвалення

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

1) установлення потреби ухвалення акта, підготовка його проекту;

2) внесення проекту акта на розгляд відповідного органу;

3) обговорення та доопрацювання проекту акта;

4) ухвалення та реєстрація акта;

5) доведення акта до відома виконавців (опублікування, розсилка, ознайомлення під розписку тощо).

Відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки нормативний правовий акт має розроблятися з урахуванням його галузевої належності, відповідати за обсягом регламентації визначеному

в ньому предмету правового регулювання; не має містити повторів норм права, які містяться в інших нормативно-правових актах; не має дублювати однакові за змістом положення, які містяться в тексті цього нормативно-правового акта; має бути ясным, чітким, зрозумілим, стислим і послідовним; не має містити суперечливі норми права; не має включати положень, що належать до одного й того ж предмета правового регулювання; мусить бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру.

6.2.5. Зміст і значення антикорупційної експертизи

Згідно зі ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» **зміст антикорупційної експертизи** поділяється на:

1) *обов'язкову* (її зобов'язані здійснювати на постійній основі МЮ та Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією);

2) *необов'язкову*, яку можуть здійснювати НАЗК і громадськість¹.

Антикорупційна експертиза, здійснювана кожним із зазначених суб'єктів, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування.

Значення антикорупційної експертизи залежить від суб'єкта її здійснення та позиції влади щодо використання її результатів.

На сьогодні найбільш ефективною є антикорупційна експертиза, що здійснюється Комітетом ВР з питань запобігання і протидії корупції². Крім того *обов'язкову антикорупційну експертизу здійснює МЮ.*

Громадська антикорупційна експертиза відзначається, як правило, високою якістю та глибиною аналізу, але при цьому її ефективність є низькою, адже більшість суб'єктів нормотворчого процесу

¹ Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів. Центр-політико-правових реформ. <http://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptionsna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv>

² Наприклад, 2014 р. комітет, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, знаходив корупційні ризики лише у 2,6% проаналізованих законопроектів, у той час як громадськість – у 82%. У 2015-2016 р. ситуація покращилася, але відмінність усе рівно суттєва: комітет знаходив корупційні ризики у 8-10% проаналізованих законопроектів, а громадськість – так само у 82%.

(за винятком Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції) неохоче сприймають рекомендації громадських експертів.

Отже, антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України та Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (обов'язкова), і може здійснюватися НАЗК.

6.2.6. Державна реєстрація нормативного акта

Державна реєстрація нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які є суб'єктами нормотворення, здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3.10.1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

Державну реєстрацію здійснюють:

а) Мін'юст – щодо нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю;

б) Головне управління юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим – щодо нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим;

в) головні управління юстиції в областях, мм. Києві та Севастополі – щодо нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також місцевих органів господарського управління та контролю;

г) районні, районні в містах Києві та Севастополі, міськрайонні (у разі утворення) управління юстиції – щодо нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів.

На державну реєстрацію подаються нормативно-правові акти, ухвалені уповноваженими на це суб'єктами нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що містять норми права, мають неперсоніфікований

характер і розраховані на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії (постійні чи обмежені певним часом) та характеру відомостей, що в них містяться, а також ухвалені в порядку експерименту.

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, які:

а) стосуються соціально-економічних, політичних, особистих та інших прав, свобод і законних інтересів громадян, проголошених і гарантованих Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, міжнародними угодами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

Нормативно-правовий акт подається на державну реєстрацію у п'ятиденний строк після його ухвалення.

У разі наявності положень, норм і доручень, що поширюються на інші органи, нормативно-правовий акт має бути погоджений з відповідними зацікавленими органами у формі, установленій законодавством.

Нормативно-правовий акт, що подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше ухваленими актами, викладатися згідно з правописом української мови та з дотриманням правил нормопроєктувальної техніки.

Державна реєстрація нормативно-правового акта здійснюється впродовж 10, а якщо акт має великий обсяг, – 15 робочих днів від дня, наступного після надходження його до органу державної реєстрації.

6.2.7. Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативним актом

Порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.07.1997 р. Згідно з положеннями зазначеного Указу закони України, інші акти Верховної ради України, акти президента України та Кабінету Міністрів України не 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».

Офіційне оприлюднення нормативно-правових актів здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно акти набувають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно акти Кабінету Міністрів, які визначають права й обов'язки громадян, набувають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

6.2.8. Підстави для визнання нормативного акта протиправним

Нормативні акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони порушують права, свободи і законні інтереси приватних осіб; видані некомпетентним органом; видані не відповідно до визначеної процедури; суперечать законам України та міжнародним актам ЄС.

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, вважаються дефектними та поділяються на нікчемні й оспорювані.

Нікчемні акти – нормативні акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна і які не породжують юридичних наслідків. Вони недійсні з моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо).

Оспорювані (заперечувані) акти – акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені зацікавленими суб'єктами права. Після оскарження або опротестування акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

Підставами для скасування рішення про державну реєстрацію нормативного акта є такі:

- набрання законної сили судовим рішенням про визнання нормативного акта незаконним чи таким, що не відповідає законам, або нормативного акта вищої юридичної сили повністю чи в окремі частини;
- одержання повідомлення від спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики про виявлення будь-якої обставини у сфері державної регуляторної політики в галузі господарської діяльності;
- одержання висновку регіонального відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Головного управління про невідповідність нормативного акта Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї та практиці Європейського суду з прав людини;
- виявлення порушень або недотримання органом, що видав нормативно-правовий акт, вимог про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади.

Перегляд зареєстрованого нормативно-правового акта з метою скасування рішення про його державну реєстрацію здійснюється органом державної реєстрації в разі надходження пропозицій від органів виконавчої влади, інших юридичних осіб, громадян та з власної ініціативи.

При надходженні пропозицій орган державної реєстрації їх аналізує, здійснює перегляд нормативного акта, щодо якого надійшла пропозиція, щодо відповідності чинному законодавству станом на дату перегляду та ухвалює відповідне рішення залежно від результатів перегляду.

Нормативно-правовий акт, виключений з державного реєстру, підлягає скасуванню органом, що його ухвалив, упродовж 5 днів з дня отримання повідомлення про виключення з державного реєстру. Копія відповідного розпорядчого документа направляється до Головного управління впродовж 2 днів від дня скасування нормативно-правового акта.

6.2.8.1. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час його підготовки та видання акта

Недотримання вимог правових норм, які регулюють порядок ухвалення акта, зокрема щодо його форми, строків ухвалення тощо, може бути підставою для визнання такого акта недійсним лише в тому разі, коли відповідне порушення спричинило ухвалення неправильного акта. Якщо ж акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства й ухвалений відповідно до обставин, що склалися, тобто є правильним по суті, то окремі порушення встановленої процедури ухвалення такого акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним.

6.3. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування

6.3.1. Ухвалення, ознаки адміністративного акта та відмежування від інших актів (документів) суб'єкта публічного адміністрування

Адміністративний акт¹ є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Відмежування адміністративного акта від нормативного. Видання адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Ознаками адміністративного акта є такі:

1. Є *юридичним актом індивідуальної дії*, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами²; д) можуть бути оскаржені лише

¹ Раніше в теорії адміністративного права і практиці державного управління використовувалась категорія «акт державного управління», однак імплементація до європейських підходів, спонукала перейти на використання категорії «адміністративний акт» (наприклад, Резолюція від 28.09.1977 р. (77) Комітету міністрів Ради Європи врегульовує захист особи від актів адміністративних органів).

² Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено.

2. Ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної/представницької чи судової).

3. 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 органу¹.

Загалом юридичне значення адміністративних актів полягає в такому:

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

2) ухвалення адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним із визначальних елементів механізму правового регулювання;

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

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

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

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

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

¹ Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. С. 25.

8) адміністративні акти мають вагоме юридичне значення під час вирішення публічних правових суперечок, адже крім судового вирішення цієї категорії суперечок у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок їх вирішення, у результаті якого й ухвалюється адміністративний акт¹.

Отже, адміністративний акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов'язків).

6.3.2. Види адміністративних актів

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за формою виявлення (або способом оформлення); 2) за юридичними наслідками; 3) за дією в часі; 4) за характером дії щодо особи; 5) за порядком ухвалення; 5) за критерієм результату; 6) за функцією у правовому регулюванні; 6) за способом ухвалення; 7) за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти; 8) за критерієм відповідності праву; 9) за критерієм наявності очевидних вад та ін.

За формою виявлення розрізняють: а) письмову; б) усну (застосовується в разі, коли з огляду на обставини справи права/обов'язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином); в) учинену у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду»².

За юридичними наслідками виділяють: а) правоповноважувальні; б) зобов'язальні; в) заборонні; г) такі, що містять відмову).

За дією в часі розрізняють: а) разові (наприклад, рішення про виплату разової компенсації); б) строкові – акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (наприклад, ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності); в) безстро-

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

² Гриценко І, Мельник Р, Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. С. 247.

кові – акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати впродовж необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть скасовані в законному порядку¹.

За характером дії виділяють: а) обтяжувальні (несприятливі, негативні), що не вигідні для особи й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (наприклад, відмову у виданні дозволу на будівництво чи реконструкцію); б) сприяльні (позитивні) – акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу (дозвіл на будівництво чи реконструкцію, ліцензія на надання освітніх послуг); в) змішані – акти, які для особи є частково сприяльними, а частково – обтяжувальними; г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприятливими, а для іншої – обтяжувальними.

За порядком ухвалення виокремлюють адміністративні акти: а) ухвалені за звичайними правилами; б) ухвалення через спрощену процедуру.

Вагоме практичне значення має класифікація адміністративних актів за критерієм результату, який досягається внаслідок використання акта: а) підтвержувальні (засвідчення статусу особи, що дає їй змогу вступати у відносини з отримання соціального захисту, зокрема як такої, що постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права на отримання соціального захисту, зокрема на отримання субсидій); б) обтяжувальні (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб (наприклад, під час зменшення розміру субсидій)); в) сприяльні акти (підтвердження права, створення позитивних наслідків для особи, зокрема рішення про надання субсидії фізичній особі, фінансової допомоги юридичній особі).

Адміністративні акти можуть також бути класифіковані за функціями у правовому регулюванні на: а) регулятивні – офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу); б) охоронні – установлюють міру юридичної

¹ Гриценко І. Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Зазнач. праця. С. 185.

відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності)¹.

За порядком ухвалення виділяють акти, які ухвалюються: а) єдиноначально; б) колегіально; в) спільно двома чи більше суб'єктами; г) за узгодженням.

За критерієм суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, виокремлюють:

- а) акти (розпорядження) Кабінету Міністрів України;
- б) акти центральних органів виконавчої влади – у формі наказів, що мають індивідуальний характер;
- в) акти місцевих органів виконавчої влади – розпорядження, що мають індивідуальний характер;
- г) акти органів місцевого самоврядування – накази, що мають індивідуальний характер;
- д) акти підприємств, установ, організацій, які володіють адміністративними повноваженнями – накази, що мають індивідуальний характер;

За критерієм відповідності праву адміністративні акти поділяються на: а) правомірні; б) неправомірні.

Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) адміністративні акти поділяються на нікчемні та оспорювані акти.

6.3.3. Процедура ухвалення (видання) адміністративних актів

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

Узагальнено процедура ухвалення (видання) адміністративних актів виглядає таким чином:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;

¹ Мандюк О. Зазнач. праця. С. 63.

3) розгляд адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта;

4) оскарження адміністративного акта.

Перші три стадії є основними, четверта – факультативною.

Стадія порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, процедура ця є заявою чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо¹. У свою чергу для порушення справи за ініціативною адміністративного органу мають бути певні юридичні та фактичні підстави. *Юридичною підставою* є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість *фактичною підставою* є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Другою стадією процедури ухвалення адміністративних актів є **підготовка справи до розгляду**, завданням якої є створення відповідних передумов для належного розгляду справи². Щодо певних видів актів, як правило, колегіальних органів, на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта³.

¹ Тимошук В. Зазнач. праця. С. 69.

² У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в КУпАП, згідно зі ст. 278⁴⁰ якого адміністративний орган при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення зокрема вирішує такі питання: чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

³ Наприклад, проекти адміністративних актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами і вносяться ними на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, місцевими державними адміністраціями тощо.

Центральною стадією аналізованої процедури є **стадія розгляду адміністративної справи та ухвалення адміністративного акта**, у ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною відмінністю якої є проведення усних слухань¹.

Розгляд адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази та ін. За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт. У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру.

Стадія оскарження адміністративного акта є, як уже зазначалося, факультативною, і пов'язана вона з бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акта, скасувати чи внести в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку².

Отже, процедура ухвалення (видання) адміністративних актів – це регламентовані адміністративним правом адміністративні дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду,

¹ Школик А. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЗУКЦ, 2007. С. 122.

² Мандюк О. Зазнач. праця. С. 126.

розв'язання й вирішення індивідуально визначеної справи, за результатом яких ухвалюється адміністративний акт.

6.3.4. Чинність адміністративного акта

Процедура ухвалення адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод і законних інтересів особи, виконання обов'язків. Саме тому є важливим чітко визначення моменту й порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акта¹.

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів – «з моменту їх ухвалення», але в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності адміністративними актами з моменту їх оприлюднення².

Умови чинності адміністративного акта передбачають дотримання матеріальних і формальних умов щодо адміністративного акта.

Формальні умови передбачають дотримання процедури його ухвалення (видання) і були розглянуті у попередньому параграфі.

Матеріальні умови, що висуваються до адміністративного акта, стосуються його змісту, забезпечуючи зрештою узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів. Цими умовами є такі:

Припинення дії адміністративного акта – момент, з якого він перестає впливати на права, обов'язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться.

Припинення дії адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, які можуть бути розподілені на фактичні та юридичні.

Фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, і

¹ Тимошук В. Зазнач. праця. С. 153.

² Наприклад, Закон «Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» закріплює норму, що індивідуальні акти Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення набувають чинності з моменту їх оприлюднення.

тому немає потреби в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є: а) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк; б) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги; в) настання певної юридичної події.

Адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому.

Отже, під поняттям «виконання адміністративного акта» розуміється реалізація права або дотримання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги.

6.3.5. Нікчемність адміністративного акта.

Підстави визнання адміністративного акта нікчемним

Нікчемність адміністративного акта – це недійсність адміністративного акта із самого моменту його ухвалення (видання), тобто відсутність будь-яких правових наслідків адміністративного акта до відносин, щодо яких його ухвалено. Нікчемний адміністративний акт не має юридичної сили з моменту свого ухвалення. Презюмується, що такого акта не існує. З такого акта ні для кого не виникає жодних прав чи обов'язків, він також не може бути основою для жодної подальшої дії.

Адміністративний акт є нікчемним, якщо:

- 1) його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;
- 2) відповідно до закону він може бути виданий лише у формі документа, але ця вимога не була дотримана;
- 3) адміністративний акт виданий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;
- 4) виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або) адміністративного правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

5) виконання адміністративного акта об'єктивно неможливе.

Існують такі чинники визнання адміністративного акта нікчемним:

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

2) визнання особою, що має законний інтерес, акта нікчемним в адміністративному чи судовому порядку, що охоплюється поняттям «скасування адміністративного акта».

Скасування адміністративних актів відрізняється від відкликання передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (нікчемних) актів і, по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який ухвалив акт, а й адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках – адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії адміністративних актів є сам адміністративний орган, який ухвалив рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішній адміністративний контроль за цим органом. Відповідно суб'єктом судового порядку скасування адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати такі акти.

6.4. Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування

6.4.1. Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору

У науці адміністративного права є визнання адміністративних договорів як форми зовнішнього вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджуються диспозитивні методи регулювання взаємовідносин між органами публічної адмі-

ністрації, а також між публічною адміністрацією та фізичними і юридичними особами.

Адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним/неможливим (у відносинах між суб'єктами публічної адміністрації одного рівня) або недоцільним (наприклад, при регулюванні відносин надання адміністративних послуг).

Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п. 3 ст. 3 КАСУ, де під ним розуміється спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічних владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг¹.

Легальне визначення адміністративного договору (угоди) дає підстави сформулювати такі його ознаки:

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

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

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

4) реалізується, як правило, на нормах адміністративного права;

5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'яз-

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV.

ків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері;

б) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;

7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права¹.

Ураховуючи те, що органи публічної адміністрації можуть діяти як у публічній правовій, так і у приватній правовій сферах, важливим та необхідним є відмежування адміністративних договорів (угод) від приватноправового (цивільного, господарського) договору.

Негативно відмежовує адміністративний від приватноправового договору Р. Мельник, який вважає, що: 1) 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»); 2) не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що через договір виконується публічне завдання (задовольняється публічний інтерес), адже суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також через укладання приватноправового договору.

Позитивно про адміністративний договір потрібно вести мову в тих випадках, коли: він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов'язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер. Він спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми, що містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи². Його укладення є не

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

² Мельник Р., Бевзенко В. *Загальне адміністративне право: навчальний посібник*. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права¹; суб'єкт владних повноважень у договорі реалізує повноваження, надані для здійснення публічної управлінської діяльності.

6.4.2. Види адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціонування укладають різноманітні адміністративні договори, які можуть зводитись до кількох груп. Класифікація адміністративних договорів допомагає краще зрозуміти їх сутність, а також має значення для практики оскарження договорів у судовому порядку.

Залежно від суб'єктного складу адміністративні договори доцільно поділяти на: **горизонтальні** (укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та **вертикальні** (укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами).

За характером взаємовідносин між сторонами договору: **координаційні договори** – укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та **субординаційні договори** – укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, – наприклад між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу)².

За юридичними властивостями:

– **нормативні (правовстановлювальні)**. Як правило, нормативні договори є горизонтальними. Такі адміністративні договори є договором для його сторін та водночас нормою права для неви-

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

² Мельник Р., Бевзенко Р. Зазнач. праця.

значеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; є нормативними джерелами адміністративного права; мають правостановлюючий характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага¹;

– **індивідуальні (правозастосовчі)** – як правило, це вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правостановлювальний характер.

За змістом виділяють такі адміністративні договори:

– **мирові угоди**, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України), договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків);

– **договори обміну зобов'язаннями**, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань (Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6.07.2012 р.);

– **договори про співпрацю**, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)².

¹ Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>

² Наприклад, договори про співробітництво територіальних громад, процедуру укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII, окремі договори у сфері державно-приватного партнерства, процедура укладання яких визначена Законом України «Про державно-приватне партнерство від 01.07.2010 № 2404-VI.

6.4.3. Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності)

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності його учасників.

Так, **загальними умовами чинності** адміністративних договорів варто визнати такі: його укладено в межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі, наприклад через видання індивідуального адміністративного акта;

Підставами укладання адміністративних договорів є:

1. Наявність управлінської ситуації, яка має бути (вказівка нормативного акта) або може бути (адміністративний розсуд) урегульована за допомогою договору.

Горизонтальний адміністративний договір може бути укладений органом публічної адміністрації у двох випадках: 1) відповідно до вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору 2) відповідно до виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми діяльності публічної адміністрації. У першому разі укладення договору є правовим обов'язком органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативний припис про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів).

2. Наявність нормативно закріплених юридичних фактів, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання.

3. 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.

4. Наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору¹.

Вимоги до адміністративного договору поділяються на:

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

- 1) вимоги законності (зокрема процедурні вимоги);
- 2) вимоги доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та істотного порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності включають в себе: відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації; можливість укладання адміністративного договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адміністрації відповідного рівня; підстави укладання адміністративного договору органами публічної адміністрації мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови адміністративного договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку укладання адміністративних договорів. До них належить обов'язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору – реєстрація адміністративного договору, затвердження рішення про укладання адміністративного договору уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати передусім публічні інтереси, а не відомчі¹, у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст².

6.4.4. Поняття нікчемності адміністративного договору

Наслідком невиконання вимог, установлених для адміністративного договору, є визнання його судом недійсним. Недійсні адміністративні договори поділяються на:

¹ Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. С. 109-110.

² Мельник Р, Бевзенко Р. Зазнач. праця.

1. *Нікчемні адміністративні договори*, що характеризуються такими ознаками: незаконність, невідповідність вимогам, що є очевидними та не потребують спеціального доказування; недійсність з моменту укладання; презумпція законності на них не розповсюджується, а посадові особи органів публічної адміністрації несуть відповідальність за їх виконання.

Нікчемний адміністративний договір не існує як правова форма управління з моменту його укладення, а саме: не спричинює юридичних наслідків, може передбачати негайне застосування примусових заходів, на відвернення яких розраховувала одна зі сторін (наприклад, застосування адміністративного арешту активів). Звісно, викриття мотивів, що прямо порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (причому як активними, так і пасивними) та вимагати певних доказів. Наприклад, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, а до пасивних – несплату поточних платежів до бюджету після укладення договору про розстрочення (відстрочення) податкових зобов'язань.

Нікчемний адміністративний договір не тягне жодних юридичних наслідків. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, то весь адміністративний договір слід визнавати нікчемним лише в тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому разі адміністративний договір буде чинним лише в межах його «недефектних» положень¹.

2. *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 встановлюється виключно в судовому порядку.

¹ Мельник Р., Бевзенко Р. Зазнач. праця.

6.4.5. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним

Адміністративний договір має визнаватись *нікчемним*, якщо:

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

2) не дотримана вимога щодо письмової форми адміністративного договору;

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

4) виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;

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

6) істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;

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

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

Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним у разі:

1) установлення помилок у процедурі його укладення;

2) порушення спеціального порядку укладання адміністративних договорів (наприклад, невчасне доведення його змісту до виконавців);

3) мета укладання адміністративного договору не відповідає встановленій у законі, проте не суперечить нормам права;

4) визнання його судом недійсним і таким, що порушує права громадян, правового акта управління з того ж питання, з якого було видано адміністративний договір;

5) скасовано законодавчий або інший правовий акт, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;

б) відсутність відповідних повноважень у представника невідної сторони, який уклав адміністративний договір;

7) зобов'язання органу публічної адміністрації не відповідають предмету та меті договору та не пов'язані з виконанням органом публічної адміністрації покладених на нього завдань;

8) відсутня законна підстава (заяви, подання) для укладання адміністративного договору.

6.5. План як інструмент публічного адміністрування

6.5.1. Поняття, юридичне значення та ознаки плану як інструменту публічного адміністрування

Україна є країною з ринковою економікою¹ в якій 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.

Приклад: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3.04.2017 р. №275 було затверджено «Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року», що сфокусований на поліпшенні всіх аспектів життя громадян через досягнення таких цілей: економічне зростання, ефективне врядування, розвиток людського капіталу, верховенство права і боротьба з корупцією, безпека та оборона.

¹ Ст. 42 Конституції України, визначила, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не припускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види й межі монополії визначаються законом.

План у юридичній літературі (від лат. *planum* – «рівне місце, площа»), як правило, розуміється як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо¹. Відповідно **акт планування** можна визначити як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність чи містить зв'язок подальших дій та проведення заходів. Його також можна схарактеризувати як акт бажаного.

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 самим інструментом є **затвердження плану**, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів.

Та незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності владних суб'єктів.

Основними ознаками планів, що відрізняє їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш яскраво виражається **цілевстановлення** як елемент публічного адміністрування, що передбачає визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив². Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних) є однією з перешкод ефективного планування.

Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямоване на майбутній розвиток. Тому **спрямованість на**

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

² Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах / голова ред. кол. В. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Том 1. Загальна частина. С. 55.

майбутнє вирішення питання через встановлення загальних цілей та рамок, надання рис визначеності майбутній адміністративній діяльності є ключовою ознакою планування.

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

Юридичне значення плану як інструмента адміністративного права полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

План як інструмент адміністративного права характеризується такими ознаками:

- 1) це різновид адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- 2) реалізується через затвердження суб'єктом публічної адміністрації офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому публічний результат;
- 3) затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;
- 4) матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах адміністративно-правових відносин, виходячи з узагальнення сучасного стану та його спрямованості на майбутній розвиток;
- 5) у ньому найбільш яскраво відбивається цілевстановлення публічного адміністрування;
- 6) він забезпечує прозорість адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- 7) у планах суб'єкти публічної адміністрації беруть на себе адміністративні зобов'язання здійснити щось користе для приватних осіб та публічного інтересу держави.

Отже, план як інструмент адміністративного права – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє.

6.5.2. Сфера застосування та види планів як інструментів адміністративного права

Плани в діяльності публічної адміністрації – це спеціальний інструмент її адміністративної діяльності, вони застосовуються майже у всіх сферах публічного адміністрування. Їхнє значення постійно зростає надалі під європейським впливом. Сьогодні важно уявити співробітництво України з європейськими країнами без узгоджених програм і планів. У Європейському Союзі відзначаються чотири рівні планування: політико-стратегічний рівень; стратегічний рівень; операційний рівень; тактичний рівень.

Отже, сферою застосування планів є весь спектр публічного адміністрування, коли компетентний суб'єкт публічної адміністрації затверджує для себе та підпорядкованих суб'єктів завдання, які їм потрібно виконати для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

6.5.3. Види планів як інструментів адміністративного права

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

1. За рівнями планування:

- стратегічне планування¹;
- довгострокове планування;

¹ Наприклад, Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999 було затверджено «Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», положення якої покладаються в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, що затверджена Указом Президента України від 11.05.1998 № 615.

- середньострокове планування¹;
- поточне планування.

В останньому випадку варто навести такий приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів з дня їх затвердження². Цей акт-план є обов'язковим при здійсненні державних закупівель, оскільки органи Державної казначейської служби перевіряють наявність річного плану закупівель ще до здійснення оплати за відповідним договором.

2. За рівнем юридичної обов'язковості акти планування поділяються на: а) обов'язкові до ухвалення; б) 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, що затверджені адміністративними актами:

- Президента України;
- Кабінету Міністрів України;
- міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;

¹ Наприклад, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р було затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки».

² Про публічні закупівлі: Закон від 25.12.2015. № 922-VIII.

- органів місцевого самоврядування¹;
- 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; *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.

Приклад: Державною фіскальною службою України здійснюються документальні планові перевірки. Порядок формування та коригування планів-графіків, критерії та порядок відбору до плану-графіка платників здійснюється в порядку, передбаченому Порядком формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків².

6.6. Фактична дія як інструмент публічного адміністрування

6.6.1. Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії як інструменту публічного адміністрування

Допоміжними формами публічного адміністрування суспільних відносин є здійснення суб'єктами публічної адміністрації фактичних дій³ як інструментів публічного адміністрування. Такі дії безпо-

¹ *Приклад:* Рішенням сесії селищної ради була затверджена «Програма економічно-соціального розвитку Гончарівської селищної ради Чернігівського району Чернігівської області на 2017 рік». <http://goncharivska.gromada.org.ua/programma-ekonomichno-socialnogo-rozvitku-2017-rik-10-04-13-05-12-2017/>

² Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків: Наказ Міністерства України від 02.06.2015, № 524.

³ У минулому для позначення схожої форми адміністративної діяльності публічної адміністрації використовувалася категорія «здійсненням матеріально-технічних операцій», під якого розумілося забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Такі операції в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль.

середньо не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Наприклад: у результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку «про відсутність судимості», яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є необхідним документом, що дає право претендувати на вступ на державну службу.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими рисами:

- виникає об'єктивно в тих сферах, де приватні особи забезпечити свої потреби не в змозі чи в цій сфері встановлена державна монополія;
- є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- з боку суб'єктів публічної адміністрації відзначається публічний свідомо-вольовий характер;
- здійснюється з метою отримання фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і при проведенні перевірок;
- не призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування – це різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер з метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

6.6.2. Сфера застосування фактичних дій як інструментів публічного адміністрування

Сфера застосування фактичних дій відзначається фактичним і формальним (юридичним) змістом.

Фактичний зміст потреби використання фактичних дій полягає в тому, що цього об'єктивно потребує врегулювання публічних суспільних відносин з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли це здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають урегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їх застосування.

Формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій як інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що зазначені дії зобов'язані виконувати суб'єкти публічної адміністрації відповідно до законодавчо прописаної компетенції.

Однак це не означає, що в законах і підзаконних нормативно-правових актах на суб'єктів публічної адміністрації без урахування об'єктивно наявного фактичного змісту покладаються обов'язки застосовувати фактичні дії. В ідеальному вимірі сфери фактичного та юридичного змісту застосування фактичних дій мають співпадати.

6.6.3. Основні види фактичних дій як інструментів публічного адміністрування

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

6.6.3.1. Інформування населення

Інформування населення є вагомим чинником реалізації такого принципу адміністративного права, як забезпечення соціальної згуртованості й підзвітності. Згідно з цим через ЗМІ й Інтернет суб'єкти публічної адміністрації мають висвітлювати свою адміністративну діяльність, доводити до населення необхідну їм інформацію нормативного і правореалізаційного характеру, а посадові особи суб'єктів публічної адміністрації зобов'язані звітувати перед громадянами.

6.6.3.2. Проведення перевірки

Різноманітні перевірки, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, є одним із найбільш уживаних фактичних інструментів публічного адміністрування.

У процесі перевірки суб'єкти публічної адміністрації обстежують певний об'єкт з метою контролю, при цьому вони:

- з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;
- переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;
- здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

На сьогодні понад 600 чинних нормативних актів прямо присвячені проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя. Аналізувати їх усі немає потреби, тому звернемося до найбільш актуального з них – Постанови Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)», що визначає процедуру проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедурні питання здійснення планових і у виняткових випадках – позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій¹.

Отже, проведення перевірки як інструмент публічного адміністрування – це вагомий засіб адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюються відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав, предмета і процедурних дій, за допомогою планових і у виняткових випадках –

¹ Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Затверджена Постановою Кабінет Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361.

позапланових перевірок, щоб не припустити з боку органів-перевірочувачів корупційних чи інших протиправних дій.

6.6.3.3. Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування

Здійснення моніторингу як інструмент публічного адміністрування – це комплекс взаємопов'язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що здійснюється уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об'єкти моніторингу.

В умовах сьогодення **об'єктами моніторингу** зокрема є такі: якість освіти; якість повітря; продукти харчування; ефективність програм соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики; риболовецькі судна та ін.

Однак переважний обсяг усіх моніторингових заходів складає **фінансовий моніторинг**. В Україні функціонує Державна служба фінансового моніторингу 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.

Основними завданнями Держфінмоніторингу є: реалізація державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового

знищення; забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; проведення національного оцінювання ризиків; налагодження співпраці, взаємодії, інформаційного обміну та ін.¹

6.6.3.4. Надання довідок як інструмент публічного адміністрування

В епоху доінформаційного суспільства та відсутності електронного врядування довідка буда основним джерелом передання інформації про приватних осіб від одних суб'єктів публічної адміністрації до інших. В умовах сьогодення існують десятки електронних реєстрів, завдяки яким використання довідок зменшується.

Проте в силу того, що наша держава перебуває ще на перехідному етапі, довідки продовжують видаватися суб'єктами публічної адміністрації. Так, різноманітні довідки є кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання) допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містять узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Видання довідок регламентується нормативними документами суб'єктів публічної адміністрації. Так, згідно з Порядком доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, що затверджений Наказом МВС України 29.11.2016 № 1256, «довідка – документ, який містить відомості про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, та надається фізичній особі у відповідь на її запит».

Для того щоб отримати таку довідку, заявник або уповноважена ним особа має з'явитися до Департаменту інформаційних технологій МВС або територіального сервісного центру МВС і заповнити

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

запит. Надання такої довідки здійснюється безоплатно в строк до 30 календарних днів з дня надходження запиту.

Отже, надання довідок – це архаїчний і незручний інструмент публічного адміністрування, що дістався нам від минулої епохи й усе рідше використовується в публічному адмініструванні з розвитком електронного врядування.

6.6.3.5. Виплата грошових коштів як інструмент публічного адміністрування

Україна є соціальною країною, в якій держава турбується про соціально незахищених громадян, коли вони отримати допомогу за рахунок приватної ініціативи не мають змоги. До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішні переселенці, сім'ї, які не можуть оплатити комунальні послуги, особи, які постраждали від зловживань суб'єктів публічної адміністрації тощо. Такі особи на основі законів, які деталізуються в нормативних актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати грошових коштів за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

6.6.3.6. Адміністрування реєстрів як інструмент публічного адміністрування

Розвиток електронного врядування об'єктивно потребує від суб'єктів публічної адміністрації здійснювати адміністрування десятків різноманітних реєстрів. Так, згідно з Наказом Міністерство юстиції України від 13.10.2010 № 2501 «Єдиний реєстр нотаріусів – це комп'ютерна база даних, у якій містяться відомості про державні нотаріальні контори, державні нотаріальні архіви та нотаріусів України».

Держателем Єдиного реєстру нотаріусів є Міністерство юстиції України, що розробляє організаційні, методологічні принципи ведення Єдиного реєстру нотаріусів і забезпечує його функціонування. Адміністратор Єдиного реєстру нотаріусів – державне підприємство «Національні інформаційні системи», що здійснює заходи зі створення та супроводження програмного забезпечення Єдиного реєстру нотаріусів, зокрема з упровадження та підтримки

веб-сайту для доступу до відомостей реєстру, організацію доступу до реєстру, забезпечує збереження та захист даних, що містяться в ньому, уносить до нього отримані відомості, надає інформацію з Єдиного реєстру¹.

6.7. Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні

6.7.1. Поняття, сутність і види адміністративного розсуду

Надане суб'єкту публічного адміністрування право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного (або «вільного») розсуду.

Адміністративний розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору в межах, установлених адміністративно-правовими нормами.

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, які вирішують те чи інше питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовій особі можливість самим вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності, її об'ємність вимагає розширеного простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки й можливих варіантів її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього, у право-

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

застосовній 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 розсуду¹:

а) *адміністративний розсуд першого виду* може виражатися в наданні органу публічного адміністрування, посадовій, службовій особі права на його розсуд оцінювати не тільки юридичний факт, але й видати правозастосовний акт на підставі вільного вибору одного з рівноцінних із погляду законності варіантів вирішення справи, передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований як двоєдине дійство, що стосується як оцінки юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного стягнення;

б) *адміністративний розсуд другого виду* наявний тоді, коли норма права уповноважує орган публічного адміністрування або посадову чи службову особу діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Йдеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав²;

в) *до адміністративного розсуду третього виду* можна віднести ухвалення органом публічного адміністрування, посадовою чи службовою особою рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав». Таким чином, потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми³.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах; Том 1. Загальна частина / ред. колегія; В. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2007. С.261-263; Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / ред. Т. Коломєць. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 40-41.

² Приклад: згідно зі ст.20 Податкового кодексу України, зокрема п. 20.1.29., орган контролю має право ухвалити рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань і податкового боргу, а також списання безнадійного податкового боргу в порядку, передбаченому законодавством.

³ Приклад: згідно з ч. 1 ст. 21 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.

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

а) *адміністративний розсуд імперативного типу*. Він пов'язаний з ситуацією, коли адміністративно правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів публічної адміністрації вибір одного з цих варіантів;

б) *адміністративний розсуд диспозитивного типу* – такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;

в) *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу* – пов'язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, таких як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації безпосередньо пов'язаний із дискреційними повноваженнями.

Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу публічного адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати в будь-якій формі свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву «дискреційні повноваження», які найчастіше виявляються як «права».

Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець, як правило, вживає дієслово «може». Отже, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати якесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду.

Отже, адміністративний розсуд – це чітко визначені нормами права (адміністративними правами) межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації при забезпеченні прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

6.7.2. Умови застосування адміністративного розсуду

Право суб'єктів публічної адміністрації діяти на власний розсуд визначається не тільки у вітчизняному законодавстві про адміністративні процедури – воно властиве європейській спільноті.

У зв'язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «дискреційне повноваження» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень те, яке буде найбільш прийнятним для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень, те, яке він вважає найбільш відповідним до таких обставин.

Зазначена Рекомендація містить низку принципів, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають ураховувати контрольні структури. Низка з цих принципів відповідає принципам адміністративного права. Так, Рекомендація передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- 1) не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
- 2) дотримується об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
- 3) дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потреби однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;
- 4) 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);

5) ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення певної справи;

6) послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, беручи до уваги водночас конкретні обставини кожної справи;

7) надає доступ до адміністративних указівок приватним особам. Передбачається, що недостатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних указівок і, таким чином, могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;

8) надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних указівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивувати його);

9) акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);

10) бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;

11) суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема на доступ до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду, згідно зі спеціальною Рекомендацією R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи, не мають діяти довільно, а обирати найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів, керуючись вищенаведеними принципами¹.

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прямі чітко визначені межами

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.

закону уповноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

6.8. Використання електронного врядування в публічному адмініструванні

6.8.1. Поняття електронного врядування

Перехід до інформаційного суспільства передбачає трансформацію політичних інститутів і публічного адміністрування з урахуванням нових досягнень науки. Інтернет-технології, що забезпечують інформаційну взаємодію органів влади, бізнесу й інститутів громадянського суспільства, отримали в сучасній літературі найменування «е-урядування». Цей термін міжнародно визнаний, широко використовується як в Європі так і в Україні¹.

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

6.8.2. Елементи електронного врядування

У науковій літературі наводиться значна кількість різновидів класифікацій змісту електронного врядування. Проте, на наш погляд, найбільш слушним із них є той, який законодавчо закріп-

¹ Клименко І., Линьов К. Технології електронного врядування: навчальний посібник. Київ : Вид-во ДУС, 2006. 225 с.

лений в адміністративному акті Кабінету Міністрів України – Розпорядженні від 20.09.2017 р. № 649 «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні».

Виходячи з положень аналізованого Розпорядження, доцільно виділити такі *елементи електронного врядування*:

1. **Надання публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій**, що здійснюється через забезпечення прозорих, безпечних і некорупційних, найменш витратних, швидких і зручних електронних послуг; реалізацію принципу єдиного вікна («one-stop-shop») через забезпечення розвитку та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг; електронні публічні закупівлі, електронні аукціони; оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, електронних звернень та електронних петицій; електронну ідентифікацію фізичних осіб, зокрема через реалізацію принципу «single-sign-on» щодо впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації.

2. **Здійснення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій** – електронної взаємодії через автоматизований обмін даними між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади, а також транскордонною електронною інформацією з публічною адміністрацією зарубіжних країн-сусідів; взаємодії; використання електронного документообігу; здійснення електронного врядування базовими галузями, зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain)¹.

3. На наш погляд, до цієї системи слід додати ще **громадський електронний контроль** за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, зокрема для цього створює благодатні умови законодавчо закріплена вимога обов'язкового оприлюднення (надання) інформації до Єдиного державного реєстру декларацій особами,

¹ Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 20.09.2017 р. № 649.

уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування¹.

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

В юридичній літературі існують певні тенденції щодо розуміння змісту категорій у сфері діяльності публічної адміністрації з використанням «електронних інструментів».

Найбільш широкою категорією є *електронна демократія* – використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності публічної адміністрації, інформатизація всіх сфер суспільного життя; процес забезпечення двосторонньої взаємодії громадян і держави в забезпеченні впливу на всі процеси державного й суспільного життя в країні. *Електронне врядування є невід’ємним елементом електронної демократії.*

Електронна держава – втілена в особі уповноважених органів форма організації суверенної влади, яка функціонує з метою надання електронних послуг представникам громадянського суспільства². Аналогічно *електронне врядування є невід’ємною складовою електронної держави.*

Електронний парламент – орган законодавчої влади, що як один із центрів концентрації політичної влади спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між парламентарями і представниками громадянського суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій на засадах верховенства права, прозорості, доступності та підзвітності діяльності.

Електронний суд – форма електронної демократії, що стосується суцільної інформатизації всіх ланок та інстанцій судового

¹ Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Затверджено Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 10.07.2016 р. № 3.

² Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

процесу, судових процедур та ін. з метою забезпечення ефективності здійснення правосуддя та задоволення публічного інтересу¹.

При цьому треба зазначити, що електронне врядування і категорії електронного парламенту й суду є такими, що існують паралельно та відбивають особливості відповідно електронного інструментарію виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

Електронний уряд – єдина інфраструктура ефективною та/або продуктивною взаємодії публічної адміністрації з усіма представниками громадянського суспільства на основі повсюдного викривання інформаційно-комунікативних технологій в аспекті підвищення політичної участі та впровадження більшої кількості та/або кращої якості інформації та інших послуг назовні для фізичних і юридичних осіб, а також внутрішньо для публічної адміністрації².

Електронний уряд є невід'ємною складовою електронного врядування та наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками.

Запитання і завдання

1. Які ознаки притаманні інструменту публічного адміністрування?
2. Які існують інструменти публічного адміністрування?
3. За якими правилами суб'єкти публічної адміністрації підбирають інструменти публічного адміністрування?
4. Яке юридичне значення має нормативний акт суб'єкта публічного адміністрування?
5. Здійсніть класифікацію нормативних актів.
6. Які вимоги висуваються до нормативних актів?
7. Які існують підстави для визнання нормативного акта неправим?
8. За якими критеріями може бути здійснено класифікаційний розподіл адміністративних актів?
9. Чим відкликання адміністративного акта відрізняється від

¹ Барікова А. Зазнач. праця. С. 188.

² Барікова А. Зазнач. праця. С. 189.

його скасування?

10. Схарактеризуйте стадії процедури ухвалення (видання) адміністративного акта.

11. Назвіть підстави визнання адміністративного акта недійсним. Які наслідки такого рішення?

12. Які підстави розмежування адміністративних і приватноправових договорів?

13. Які вимоги висуваються до адміністративних договорів? Які наслідки їх недотримання?

14. Які підстави визнання адміністративного договору нікчемним?

15. Що розуміється під актом планування і чим він відрізняється від адміністративних актів, нормативних актів та адміністративних договорів?

16. За якими критеріями можна класифікувати плани в діяльності суб'єктів публічного адміністрування?

17. Які існують елементи електронного урядування?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ: Істина, 2012. 528 с.

2. Афанасьєв К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2002. 191 с.

3. Барікова А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

4. Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 192 с.

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

6. Горбулін В., Грицяк Н., Семенченко А. та ін. Електронне урядування: підручник / за заг. ред. проф. Ю. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. 352 с.

7. Дубов Д. Основи електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.

8. Завальна Ж. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 29 с.

9. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

10. Мандюк О. Індивідуальні адміністративні акти : теорія і практика застосування : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

11. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

12. Патерило І. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 10-14.

13. Скворцов С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2005. 229 с.

14. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

7.1. Розуміння адміністративної процедури

7.1.1. Поняття та ознаки адміністративної процедури

Термін «процедура» походить від лат. *procedo*, що означає «проходжу, просуваюсь». Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується:

– на положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації: діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);

– на концепції адміністративної реформи України¹;

– на теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

Виокремлюються три складники адміністративного процесу:

1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810.

3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу¹.

При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

- базується на нормах чинного законодавства;
- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи;
- завершується ухваленням адміністративного акта.

Особливість сучасного розуміння сутності адміністративних процедур полягає в тому, що, незважаючи на їх соціальну важливість і затребуваність, наразі в Україні ще не прийнято єдиного нормативно-правового акта рівня Закону, який би врегулював ці питання. Існує декілька альтернативних законопроектів, зокрема і проектів кодифікованих нормативно-правових актів. Водночас найбільшдотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур вважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Отже, під адміністративною процедурою потрібно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

¹ Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 258-259.

7.2. Види адміністративних процедур

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування логічно постає питання виокремлення видів адміністративних процедур. Існує декілька критеріїв для їх класифікації.

1. *Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:*

- **заявні адміністративні процедури**, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів.

Приклад: процедури, що виникають у зв'язку із заявою про надання адміністративної послуги;

- **втручальні адміністративні процедури**, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав.

Приклад: інспекційні процедури, притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

2. *Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:*

- **прості адміністративні процедури**, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт.

Приклад: реєстрація за місцем проживання¹.

- **складні адміністративні процедури**, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо.

¹ Правила реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 2.03.2016 р. № 207.

Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я¹.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, виокремлюють: **одноособові** (наприклад, призначення пенсії за віком) і **конкурсні** процедури.

Приклад: порядок проведення конкурсу з добору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: **реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні** тощо.

7.2.1. Реєстраційні процедури

У реаліях розбудови демократичної правової держави особливої важливості набувають **реєстраційні процедури**. Під ними слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, в ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Ключовими цілями реєстраційних процедур є такі: офіційне визнання певного права особи; офіційне визнання законності правових актів; засвідчення певного статусу фізичної чи юридичної особи; облік юридичних фактів.

Ознаками реєстраційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; множинність суб'єктів, правомочних здійснювати реєстраційну діяльність; множинність об'єктів реєстраційної діяльності; можливість оскарження рішення у передбачених законом випадках.

Основними об'єктами реєстраційних процедур є:

- події;

¹ Такий порядок урегульовано на основі Наказу Міністерства охорони здоров'я України від 19 березня 2018 р. № 503 «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу».

- речові права на нерухоме майно;
- цивільні стани;
- місце проживання чи перебування;
- іноземці та особи без громадянства;
- об'єкти, пов'язані зі здійсненням економічної діяльності;
- нормативно-правові акти та їх проекти тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегульовують здійснення реєстраційних процедур у різних сферах суспільного життя, є такі: закони України від 15.05.2003 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», від 01.07.2010 р. № 2398-VI «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», від 01.07.2004 р. № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», від 22.02.2007 р. № 698-V «Про Державний реєстр виборців» тощо.

7.2.2. Дозвільні процедури

Попри відому теоретико-правову конструкцію, відповідно до якої громадянам, на відміну від суб'єктів публічного адміністрування, дозволено все, що прямо не заборонено законом, стосовно низки варіантів діяльності потрібно отримати дозвіл. Такого роду ситуація зумовлена передусім особливим характером здійснюваної діяльності, що потенційно може завдати шкоди безпеці громадян та інтересам держави.

Під **дозвільними процедурами** слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Ключовими цілями дозвільних процедур є: забезпечення безпеки громадян та інтересів держави; надання можливостей для реалізації певних прав особи, передусім у сфері економічної діяльності; унормування контролю за діяльністю, щодо якої суб'єктом публічного адміністрування надано дозвіл.

Ознаками дозвільних процедур є такі:

- це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування;

- множинність суб'єктів, правоможних надавати дозволи;
- множинність видів дозволів (ліцензія, сертифікат, спеціальний дозвіл, рішення, погодження тощо).

Приклад: порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї; порядок видання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; порядок надання дозволу на розроблення проекту землеустрою; порядок видання посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами тощо.

Базовими нормативно-правовими актами, положення яких урегулюють здійснення дозвільних процедур у різних сферах суспільного життя, є такі: закони України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 11.01.2000 р. № 1370-XIV «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», від 2.03.2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему».

Наостанок у цьому підрозділі зазначимо про важливий нормативно-правовий елемент запобігання негативним проявам у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, який стосується надання дозволів (корупційні дії, порушення термінів надання дозволу тощо). Мова йде про принцип мовчазної згоди – принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання набуває право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без отримання відповідного документа дозвільного характеру, за умови якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його виданні не видано або не направлено¹. Цей крок став більш ніж важливим елементом взаємодії та урівноваження держави й суспільства.

¹ Ст. 1 Закону України від 6.09.2005 р. № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

7.2.3. Інспекційні процедури

Сам термін «інспекція» походить від лат. *inspectio* – «огляд, розгляд». В умовах модернізації діяльності органів публічного адміністрування продовжують залишатись актуальними інспекційні процедури. За раніше наведеною класифікацією адміністративних процедур вони належать до втручальних, оскільки виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав. Зазвичай інспекційні процедури виникають у ході контрольної-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Під **інспекційними процедурами** слід розуміти встановлений чинним законодавством порядок втручальної контрольної-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає у здійсненні перевірок дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Важливо зазначити, що Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 17, відмежовуючи служби, агентства та інспекції як варіанти центральних органів виконавчої влади, зазначає, що в разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція. Наразі в Україні існують 4 центральних органи виконавчої влади, які носять назву інспекцій: 1) Державна архітектурно-будівельна інспекція України; 2) Державна екологічна інспекція України; 3) Державна інспекція ядерного регулювання України; 4) Державна інспекція енергетичного нагляду України.

Ключовими цілями інспекційних процедур є: запобігання вчиненню правопорушень з боку об'єкта перевірки; належне реагування на звернення фізичних та юридичних осіб з приводу ймовірних порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки; самостійне виявлення порушень чинного законодавства в діяльності об'єкта перевірки;

Ознаками інспекційних процедур є такі: це послідовні дії суб'єктів публічного адміністрування; ініціюються самими суб'єктами публічного адміністрування чи є реакцією на звернення фізичних або юридичних осіб; передусім реалізуються за допомогою перевірок, обстежень, ревізій; можуть реалізовуватись у плановому чи позаплановому порядку; наявна можливість втручатись в оперативно-господарську діяльність об'єкта перевірки.

З метою послаблення тиску на бізнес і підприємницьку діяльність та поживавлення економічної активності було ухвалено Закон України від 03.11.2016 р. № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де серед іншого зазначено про встановлення до 31.12.2018 р. мораторію на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

7.2.4. Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності

КУпАП передбачає, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Виходячи з цього, доцільно орієнтуватись на процедуру притягнення особи до адміністративної відповідальності.

У тих випадках, коли йдеться про неефективність заходів адміністративного попередження, заходів адміністративного припинення щодо поведінки певної особи, що призводить до порушення чинних правил і норм, на перший план виходить адміністративна відповідальність. Її доречно сприймати як намагання з боку держави вплинути на ситуацію, за якої та чи інша фізична або юридична особа порушує встановлені державою норми адміністративного права. Метою такого впливу є виховання особи, яка вчинила правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. Для реалізації

такого впливу держава легітимно застосовує апарат примусу, використовує певні матеріальні ресурси, у цілому реалізує норми права, що регламентують процедури притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є одним із варіантів юридичної відповідальності взагалі. Слід відзначити, що в суспільному житті зазначений вид відповідальності є найбільш часто вживаним. У відсотковому вимірі, порівнюючи з кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю, адміністративна застосовується в державі найчастіше. Щороку в державі фіксується декілька мільйонів випадків притягнення до адміністративної відповідальності. Це пов'язано як із широтою регульовального спектра норм адміністративного права, так і з відносною простотою притягнення до відповідальності та накладення адміністративних стягнень.

Отже, процедури притягнення до адміністративної відповідальності – це встановлений чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

7.2.5. Процедури за заявою особи

Заява особи – це встановлений чинним законодавством різновид звернень громадян. Загалом звернення громадян мають сприйматись як: а) засіб захисту від порушень своїх прав, свобод і законних інтересів з боку суб'єктів публічного адміністрування; б) можливість реального впливу на діяльність держави загалом і суб'єктів публічного адміністрування зокрема; в) можливість отримати позитивний для громадянина результат без застосування спеціальних юридичних знань для оформлення певних документів; г) показник становлення громадянського суспільства.

Ст. 40 Конституції України засвідчує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані

розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Своєю чергою Закон України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян» дає визначення, згідно з яким під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності.

Керуючись цим, варто зазначити, що процедури за заявою особи – це встановлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

7.3. Принципи адміністративної процедури

7.3.1. Система принципів адміністративної процедури. Загальні принципи адміністративної процедури

У межах вивчення адміністративних процедур важливого значення набувають питання щодо їх принципів. Термін «принцип» походить від лат. *principium* – «основа, начало». Під принципами адміністративних процедур слід розуміти ключові базові ідеї, які лежать в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування.

Станом на сьогодні, коли наявною є нормативно-правова база здійснення адміністративних процедур, існують декілька проектів комплексних законодавчих актів, присвячених виключно унормуванню цих питань, є всі підстави говорити про можливість і доціль-

ність формулювання системи принципів та класифікації адміністративних процедур. Передусім зазначимо, що доцільно принципи адміністративних процедур поділяти на дві групи – *загальні* та *спеціальні*. Перша група відбиває теоретико-методологічну належність адміністративних процедур до адміністративного права й адміністративного процесу, натомість друга акцентує увагу на загальних закономірностях самих адміністративних процедур, їх особливостях і характерних рисах.

До **загальних принципів адміністративних процедур** потрібно віднести такі:

- *верховенства права* – основоположний принцип здійснення адміністративних процедур, закріплений у ст. 8 Конституції України;

- *законності* – формування та здійснення адміністративних процедур мають будуватись на суворій відповідності вимогам чинного законодавства;

- *системності* – держава намагається створити чітку та зрозумілу систему адміністративних процедур, елементами якої є суб'єкт публічного адміністрування, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; зміст і цільове призначення адміністративної процедури тощо;

- *неупередженості та безсторонності* адміністративної процедури – при вирішенні адміністративної справи не допускається будь-яка неправомірна заінтересованість суб'єкта публічного адміністрування в результатах такого розгляду. Це означає, що посадова особа, уповноважена розглядати індивідуальну справу, не має виявляти будь-яку упередженість або особисті переконання, а також свідчить про відсутність можливості будь-якого правомірного сумніву щодо безсторонності й незалежності такого органу. Гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової чи службової особи заявити самовідвід, якщо вона має або може мати особисту, пряму чи опосередковану (непряму) заінтересованість у результатах розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають

або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу;

- *оптимізації адміністративних процедур* – адміністративна процедура здійснюється найменш витратним, найбільш економним шляхом;

- *правової визначеності* – зводиться до ясності й недвозначності практики здійснення адміністративних процедур, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й немичуче 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;

- *пріоритетності прав і свобод людини* – передбачає обов'язок суб'єкта публічного адміністрування в конкретній ситуації, в кожному випадку виходити передусім з найбільш прийняттого для заявника рішення;

- *презюмованої правомірності правової позиції заявника* – принцип, відповідно до якого особа, яка подає заяву, вважається такою, що має нормативно визначені підстави для можливості звернення, а розгляд індивідуальної справи та підготовка адміністративного акта відбуваються з акцентом на сутність викладеного прохання заявника. Відповідно всі сумніви щодо правомірності правової позиції заявника мають тлумачитися на його користь.

7.3.2. Зміст спеціальних принципів адміністративної процедури

Виокремлення спеціальних принципів адміністративної процедури передусім базується на Резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р.). Саме тому більша частина сформульованих нижче принципів як першоджерело базується на сутності й коментуванні принципів, зазначених

у названій Резолюції Ради Європи¹. Україна є членом Ради Європи з 1995 р. У преамбулі цього документа зазначено таке: урахуваючи, що незалежно від відмінностей в адміністративних і правових системах держав-членів, переважно було досягнуто згоди щодо фундаментальних принципів, на яких мають базуватися адміністративні процедури, і особливо це стосується потреби забезпечення справедливості у відносинах між особою та адміністративними органами.

Пояснювальна ж записка Резолюції Ради Європи (77) 31 містить положення, відповідно до яких однією з характерних рис розвитку сучасної держави є постійне зростання важливості діяльності публічної адміністрації. З самого початку цього століття органи публічної влади додатково до свого традиційного завдання гарантувати законність і порядок додали ще широке коло різних дій, спрямованих на забезпечення добробуту громадян і сприяння розвитку соціальних і матеріальних умов життя суспільства. Результатом такого розвитку є те, що адміністративні процедури частіше впливають на особу.

Таким чином, у різних державах було докладено зусилля для вдосконалення процедурних відносин між громадянином і адміністрацією з метою прийняття правил, які забезпечать справедливість у стосунках між громадянами й адміністративними органами.

Принцип рівності перед законом. Означений 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 даного принципу передбачає формування спеціальних процедурних правил. Юридичною основою для цього є, по-перше, екстраординарність обставин (скажімо, загроза життю, втрата власності тощо); по-друге, наявність спеціальних правових статусів заявників – інвалідів, учасників АТО тощо; по-третє, наявність адміністративно-правових режимів, зокрема секретності.

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

Принцип доступ до інформації. Цей принцип полягає в можливості особи ефективно використовувати своє право бути вислуханою через надання їй доступу до відповідних чинників, на яких базується адміністративний акт. Термін «чинники» було прийнято для того, щоб залучити відповідні факти разом зі вказівками на правову основу адміністративного акта. «Наявні чинники» – це чинники, що є в розпорядженні адміністрації на час, коли здійснено запит, які можуть бути передані відповідній особі в тій самій формі, в якій вони були у справі, крім кодованої інформації (наприклад такої, що зберігається в комп'ютері і яку слід перетворити у форму, придатну для прочитання).

Інформація має надаватися, якщо відповідна особа спеціально вимагає її. Але це не перешкоджає надавати інформацію в усіх випадках. Сферу застосування принципу було обмежено ще не завершеними справами. Звичайно, відповідна особа може мати потребу в доступі до інформації й після ухвалення адміністративного акта – наприклад, з метою перегляду акта, і цей принцип цього не виключає.

Право на допомогу та представництво. Сутність цього принципу – надати зацікавленій особі можливість отримати допомогу або бути представленою в адміністративній процедурі, при цьому зрозуміло, що особа завжди вільна вести справу сама, якщо бажає. Принцип не стосується зобов'язання відповідної особи самостійно виконувати певні дії в ході процедури або брати участь у певних фазах такої процедури. Слід зазначити, що цей принцип не стосується характеру допомоги чи представництва, тобто кваліфікації або умов помічника чи юридичного представника. Він також не стосується надання безплатної правової допомоги, тобто надання відповідним особам за публічні кошти юридичної допомоги або консультації у зв'язку з процедурою в адміністративному органі.

Право бути вислуханим. Згідно з основною ідеєю резолюції Ради Європи (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» – досягнути найвищого можливого ступеня справедливості у відносинах між адміністрацією та особою – такий принцип передбачає, що відповідній особі надається можливість бути вислуханою в ході адміністративної процедури: вона може

надати факти та аргументи, і там, де це прийнятно, висунути докази. Відповідна особа таким чином матиме змогу взяти участь у процедурі щодо адміністративного акта й захистити свої права, свободи та законні інтереси.

Цей принцип застосовується тільки щодо адміністративних актів, які за своїм характером несприятливо впливають на права, свободи або інтереси відповідної особи. Якщо рішення має бути ухвалено за отриманою заявою особи й передбачається її повне задоволення, то немає потреби в наданні права бути вислуханим.

Ефективність, оперативність (розумні строки). Цей принцип адміністративних процедур передбачає максимальний результат за мінімальний термін часу (ефективність). Ключова ідея полягає в тому, що адміністративний акт як результативний документ має бути отримано до того часу, поки не настали обставини (факти), за яких втрачається сенс у зверненні особи, здійсненні адміністративної процедури, отриманні адміністративного акта. Що стосується розумного строку, то тут мова йде про термін, який є мінімально необхідним для вирішення індивідуальної адміністративної справи, з приводу якої здійснюється адміністративна процедура.

Умотивованість рішення. Якщо адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи чи інтереси відповідних осіб, вважається необхідним (особливо через можливу апеляцію), щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід здійснювати, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, ураховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт.

Один із засобів інформування про мотиви – їх викладення в акті або документі, за допомогою якого такий акт доводиться до відповідної особи. Інший шлях задовольнити потреби відповідної особи – надати їй за запитом пояснення мотивів. З цією метою принцип передбачає можливість повідомлення відповідній особі

мотивів пізніше за її запитом. Таке передання здійснюється в письмовій формі й надається в розумний строк. Що означає «розумний строк» – залежить від строкових обмежень щодо подання апеляції.

Ефективний засіб захисту. Цей принцип констатує, що для забезпечення ефективного захисту прав відповідних осіб адміністративний акт, який несприятливо впливає на їхні права, свободи або інтереси, має супроводжуватися інформацією про чинні засоби правового захисту від нього. Резолюція враховує тільки ті адміністративні акти, які надано в письмовій формі. Це здійснено з метою уникнення складності застосування щодо інших актів (наприклад, актів в усній формі й тих, які відомі в деякій країнах як «імпліцитні акти»).

Цей принцип не охоплює особливих засобів правового захисту проти адміністративних актів, які можуть існувати, як-от апеляція до конституційного суду або звернення до таких органів, як парламентський омбудсмен, до компетенції яких не входить зміна рішення.

7.4. Учасники адміністративної процедури

Аналіз адміністративних процедур не буде повним без належної уваги до питань їх учасників, тобто осіб, які безпосередньо реалізують свої права чи обов'язки в межах правових відносин, що складаються під час здійснення адміністративної процедури.

Доцільно виокремити *чотири можливих учасники адміністративних процедур*: адміністративний орган; адресат (зокрема заявник); зацікавлені особи; представники.

Даючи загальне визначення, зазначимо, що **учасник адміністративної процедури** – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів. Зауважимо, що інтереси ці бувають часто різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, що виникають у ході адміністративної процедури. За

таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегулює порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (в широкому розумінні цього поняття – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка своєю чергою складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права.

Поряд із тим **адміністративна правоздатність учасника адміністративної процедури** – це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян, зазначимо, що вона виникає з народженням громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в основній масі юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників. Адміністративна дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент офіційної державної реєстрації як суб'єкта права.

7.4.1. Адміністративний орган

Адміністративний орган – це учасник адміністративної процедури, суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Відповідно до адміністративного права важливо орієнтуватись у правовому статусі адміністративного органу, основу якого складають його права та обов'язки.

Аналіз чинного законодавства, положення якого регламентують правові статуси адміністративних органів, знайомство із законопроектами з питань адміністративних процедур дозволяє виокремити такі **права адміністративного органу**: отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документи та відомості, необхідні для розгляду й вирішення адміністративної справи; самостійно визначати безпосередніх виконавців адміністративної процедури та осіб, що готуватимуть проект адміністративного акта; залучати до участі в адміністративному провадженні інших учасників, які можуть дати пояснення по суті адміністративної справи; ініціювати призначення та проведення експертизи, якщо це потрібно для вирішення адміністративної справи; використовувати технічні засоби для фіксації окремих процедурних дій.

Своєю чергою *основними обов'язками адміністративного органу як обов'язкового учасника адміністративної процедури* є такі:

- забезпечення надання в приміщеннях, призначених для особистого прийому, інформації, потрібної для звернення особи до адміністративного органу без сторонньої допомоги (інформаційні буклети, зразки документів, відомості про місце розташування структурних підрозділів тощо);
- своєчасне залучення до адміністративної процедури адресата (адресатів);
- роз'яснення учасникам адміністративної процедури їх прав і обов'язків, сприяння реалізації таких прав і обов'язків;
- забезпечення доступу учасникам адміністративної процедури до матеріалів адміністративної справи, надання їм інформації про стан розгляду адміністративної справи, зокрема за їх зверненням;
- захист інформації про особисте та сімейне життя учасників адміністративної процедури;
- забезпечення збереження охоронюваної законом інформації, зокрема такої, що становить державну або іншу таємницю;

- підготовка та видання адміністративного акта за результатами розгляду адміністративної справи;
- повідомлення суб'єктом звернення заінтересованій особі результатів розгляду адміністративної справи;
- роз'яснення порядку і строків оскарження адміністративного акта, ухваленого за результатами розгляду адміністративної справи.

7.4.2. Адресат (зокрема заявник)

Стосовно заявних адміністративних процедур адресат (зокрема заявник) є найбільш зацікавленою особою. Це пов'язано з тим, що в межах адміністративної процедури він реалізує свій приватний інтерес. *Відмінності цих двох учасників адміністративної процедури (адресат і заявник)* полягають у тому, що перший є особою, стосовно якої ухвалюється адміністративний акт за ініціативою адміністративного органу. Фактично на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків саме адресата спрямовано адміністративний акт.

Сам адресат не є ініціатором адміністративної процедури. Заявник же є особою, яка звертається із заявою до адміністративного органу, тобто ініціює заявну адміністративну процедуру. Фактично заявник через заяву реалізує своє суб'єктивне право, передбачене положеннями чинного законодавства.

Адресатами адміністративних процедур можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Фізичні особи можуть бути: а) громадянами України; б) іноземцями; в) особами без громадянства.

Загалом же варто зазначити, що **адресат** – це учасник адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт.

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

- брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;
- бути вислуханим з питань, що є предметом адміністративної процедури – надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі,

а також подавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури;

- отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;

- знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;

- подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;

- на залучення до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;

- на витребування документів або відомостей;

- на призначення експертизи;

- на зупинення адміністративного провадження;

- на поновлення адміністративного провадження;

- на продовження строків адміністративного провадження;

- бути поінформованим про результати вирішення адміністративної справи;

- на отримання примірника адміністративного акта;

- оскаржувати адміністративний акт, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу.

Водночас адресат як часник адміністративної процедури зобов'язаний: подавати у випадках, передбачених законом, документи та інші докази, потрібні для здійснення адміністративного провадження; своєчасно повідомляти адміністративному органу про неможливість прибуття за запрошенням адміністративного органу із зазначенням причини; своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну свого місця проживання (місце перебування) та контактні дані.

Своєю чергою під заявником слід розуміти учасника адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури. Попри певні

відмінності цілей адресата та заявника їх правовий статус у контексті можливих прав та обов'язків у межах адміністративної процедури є доволі подібним.

7.4.3. Заінтересовані особи

У ході здійснення адміністративної процедури потенційно може існувати ситуація, за якої очікуваний адміністративний акт як результат розгляду адміністративної справи може вплинути не тільки на адресата чи заявника, але й на інших осіб. У таких випадках доцільно говорити про так звані заінтересовані осіб. Фактично адміністративний акт може зачіпати законні інтереси таких осіб. Звідси й сама назва цієї категорії учасників адміністративної процедури.

Заінтересовані особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури, заінтересовані особи не є автоматичними учасниками такої процедури, вони або виявляють для цього своє бажання, або долучаються до адміністративної процедури через ініціативу адміністративного органу чи заявника.

Будь-яка фізична та/або юридична особа може клопотати про отримання статусу заінтересованої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу заінтересованої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

7.4.4. Представництво в адміністративній процедурі

Реалії сьогодення та правові можливості, надані чинним законодавством, дозволяють заявнику, адресату, заінтересованій особі бути як у ролі самостійного учасника адміністративної процедури, так і скористатись можливостями представництва. Основними причинами того, що учасник адміністративної процедури використовує представника, є такі: недієздатність особи, а відтак

неможливість самостійно вчиняти юридично значущі дії; хвороба чи відрядження, що роблять неможливим самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення нормативно-правової бази з питань представництва, а також проекти базового законодавчого акта з проблематики адміністративних процедур свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представником особи може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчені відповідними документами. Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Та сама особа не може бути одночасно представником заявника і заінтересованої особи та виступати одночасно як свідок, експерт, спеціаліст чи перекладач в адміністративному провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи чинні протягом строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

7.5. Стадії адміністративної процедури. Ініціювання та початок провадження

Будь-яке правове явище доцільно розглядати як загалом, так і частинами, що дає можливість якісного усвідомлення складових цього явища, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату. Не є винятком і адміністративна процедура, яка, з огляду на її сутність і багатоплановість, є сукупністю певних складників. Також слід розуміти, що сам термін «адміністративна процедура» є певного роду узагальненням, яке містить ту саму сукупність складових частин, що лише у взаємодії, у певній послідовності виникнення, зміни та припинення призводить до функціонування певного організаційно-правового механізму. Без усякого сумніву, дрібніші частини заявної адміністративної процедури будуть, скажімо, відрізнятися від складників втручальної адміністративної процедури. Водночас, розуміючи та підкреслюючи, що всі зазначених варіанти – це все ж таки варіанти адміністративних процедур, постає питання щодо аналізу складових частин цього правового феномену. Передусім цими складниками є стадії адміністративної процедури.

Стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки: це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу; вони завершуються досягненням певної поточної мети; є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури; складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Доцільно виокремлювати такі **стадії адміністративної процедури**:

- 1) підготовка справи до розгляду;
- 2) розгляд і вирішення справи;
- 3) оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб;
- 4) перегляд адміністративного акта.

7.5.1. Підготовка справи до розгляду

Адміністративна процедура ініціюється за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав і законних інтересів, а також виконання визначених законом обов'язків (заявна адміністративна процедура); за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення ним контрольних повноважень (втручальна адміністративна процедура).

Заява подається в усній чи письмовій формі. Усна заява викладається заявником під час особистого прийому і фіксується з дотриманням вимог посадовою чи службовою особою адміністративного органу, яка проводить особистий прийом, та підписується заявником. Письмова заява подається адміністративному органу особисто заявником або через представника, повноваження якого оформлені відповідно до законодавства, або надсилається поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Заява, що подається у формі електронного документа, має відповідати вимогам законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Форма заяви має бути максимально спрощеною і, як правило, викладається на бланку (в анкеті, формулярі).

Заява подається адміністративному органу, до повноважень якого належить вирішення порушених у ній питань. Заява подається разом із документами, необхідними для її розгляду, або їх копіями. Після вирішення адміністративної справи, що розглядається за заявою, оригінали документів повертаються заявникові, якщо інше не передбачено законом. Якщо заява подається представником особи, до неї додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Заява підлягає реєстрації відповідно до правил діловодства в день її надходження до адміністративного органу. Реєстрація заяви, переданої у формі електронного документа, здійснюється з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Особі не може бути відмовлено в прийнятті та реєстрації заяви. Адміністративний орган видає або надсилає заявнику довідку із зазначенням дати й номера реєстра-

ції його заяви, крім випадків, коли адміністративна справа вирішується невідкладно.

У разі коли заяву подано з порушенням установлених вимог або до неї не додані необхідні для її розгляду документи, адміністративний орган залишає заяву без руху та впродовж трьох робочих днів з дня її отримання, а під час особистого прийому – за наявності можливості – негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про потребу усунення недоліків із зазначенням способу їх усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження такого рішення.

7.5.2. Розгляд і вирішення справи

За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї адміністративної процедури.

Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; з моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

У межах цієї стадії виокремлюються певні процедурні етапи та конкретні дії. Під час розгляду та вирішення справи адміністративний орган зобов'язаний перевірити достатність та обґрунтованість матеріалів у справі, а в разі потреби: 1) витребувати додатково документи та відомості від інших суб'єктів публічного адміністрування; 2) залучити до участі в адміністративній процедурі адресата; 3) повідомити заінтересованим особам про відкриття адміністративної процедури та про їх право на участь у ній; 4) надати учасникам адміністративного провадження можливість подати

документи, клопотання, зауваження та пояснення, довести інші обставини, що мають значення для вирішення адміністративної справи; 5) вирішити питання про залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

У разі коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена негайно (невідкладно) у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення.

Стадія вирішення адміністративної справи фактично завершується в тому разі, 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 документу у справі, яким є адміністративний акт. Фактично зазначена стадія завершується ухваленням управлінського рішення.

7.5.3. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів і заінтересованих осіб

Завершальною стадією адміністративної процедури є ухвалення та оформлення адміністративного акта. За своєю правовою сутністю **адміністративний акт** є документом, більш відомим на сьогодні в українській навчальній літературі як акт державного управління (акт публічного управління, управлінський акт). Проте незалежно від назви, його роль і значення важко переоцінити. Фактично це те, заради чого приватна особа (заявник) ініціювала адміністративну процедуру в разі заявної процедури чи підсумковий юридичний документ втручальної процедури, з яким адресат може погодитись чи його оскаржувати.

Адміністративний акт підлягає реєстрації адміністративним органом не пізніше ніж упродовж дня, що настає за днем його

ухвалення. Адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома особи (осіб), якщо інше не передбачено законодавством або самим адміністративним актом. Доведення адміністративного акта до відома особи (осіб) здійснюється через його оголошення, вручення або надсилання акта поштою, зокрема електронною, чи передавання з використанням інших засобів зв'язку. Адміністративний акт, який стосується великої кількості осіб, може доводитися до їх відома через офіційні друковані засоби масової інформації із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення та порядку оскарження.

Про вручення адміністративного акта особисто, надіслання на прохання особи поштою, зокрема електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку особі або визначеним в акті виконавцям, а також про оприлюднення адміністративного акта у випадках, передбачених чинним законодавством, відповідно до правил діловодства позначається в матеріалах адміністративної справи.

7.5.4. Перегляд адміністративного акта

З метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачена можливість перегляду адміністративного акта як підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі. *Найбільш показовими підставами для цього є нововиявлені обставини та оскарження адміністративного акта.*

Особа має право подати заяву про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами, якщо: 1) стали відомі нові істотні докази у справі, що не були й не могли бути відомі особі під час здійснення адміністративної процедури; 2) рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт ухвалено внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган.

Заява про перегляд адміністративного акта за нововиявленими обставинами подається адміністративному органу, що видав адміністративний акт, або адміністративному органу, до компетенції

якого належало б видання адміністративного акта на момент його перегляду. Заява про перегляд адміністративного акта подається впродовж одного місяця з моменту, коли стало відомо про вищевказані обставини.

Що ж стосується скарги, то право на адміністративне оскарження має будь-яка особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси.

Скарга на адміністративний акт може бути подана впродовж 30 календарних днів після набрання ним чинності або впродовж 30 календарних днів з моменту, коли особа, права й законні інтереси якої зачіпає адміністративний акт, але яка не була залучена до адміністративного провадження, дізналася або мала була дізнатися про видання адміністративного акта.

Пропущений у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин строк подання скарги може бути продовжено суб'єктом розгляду скарги за зверненням оскаржувача.

Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги. Адміністративний орган, до якого надійшла скарга, реєструє її та видає (надсилає) оскаржувачеві довідку із зазначенням дати й номера реєстрації скарги.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду справи ухвалює одне з таких рішень:

- залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
- скасувати повністю або частково ухвалений адміністративний акт чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, скасувати повністю або частково чи змінити процедурне рішення, ухвалити адміністративний акт, задовольнити скаргу повністю або частково;
- зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.

Питання для самоконтролю

1. Надайте визначення та наведіть ознаки адміністративної процедури.
2. Наведіть підстави для класифікації та вкажіть види адміністративних процедур.
3. У чому полягає сутність реєстраційних, дозвільних та інспекційних процедур?
4. Проаналізуйте процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності та процедури за заявою особи.
5. Проаналізуйте систему принципів адміністративної процедури та наведіть їх класифікацію.
6. У чому полягає сутність таких загальних принципів адміністративної процедури, як верховенство права, законність і системність?
7. Схарактеризуйте такі загальні принципи адміністративної процедури, як неупередженість і безсторонність, оптимізація адміністративних процедур, правова визначеність.
8. Викладіть основні ідеї таких загальних принципів адміністративних процедур, як підконтрольність, пріоритет прав і свобод людини, презюмована правомірність правової позиції заявника.
9. У чому полягає зміст таких спеціальних принципів адміністративної процедури, як рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво?
10. Схарактеризуйте такі спеціальні принципи адміністративної процедури, як право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки) та вмотивованість рішення.
11. Дайте визначення учасника адміністративної процедури. Схарактеризуйте адміністративний орган як учасника адміністративної процедури.
12. Проаналізуйте правовий статус адресата, заявника, заінтересованих осіб як учасників адміністративної процедури.
13. У чому полягає сутність представництва в адміністративній процедурі?
14. Підготовка справи до розгляду, розгляд і вирішення справи як стадії адміністративної процедури.

15. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб. Перегляд адміністративного акта.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимощук. Київ: Факт. 2003. 496 с.

2. Бойко І., Зима О., Соловйова О. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І. Бойко. Харків: Право, 2017. 132 с.

3. Коломоець Т., Астахов Д. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя. Запорізький національний університет. 2011. 228 с.

4. Крупчан О., Перепелюк В. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб: Монографія. Київ. НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України. 2010. 207 с.

5. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права: Монографія Харків: Бурун Книга. 2010. 336 с.

6. Овчарук С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: монографія. Київ, 2014. 355 с.

7. Стеценко С. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 255-290.

8. Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

РОЗДІЛ 8 АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

8.1. Поняття, ознаки та види адміністративних послуг

8.1.1. Поняття адміністративної послуги

Сучасний стан українського суспільства характеризується зміною концептуальних підходів до визначення сутності держави. Якщо раніше державу розглядали як механізм забезпечення влади, то на сьогодні пріоритетним напрямком є створення умов, які забезпечують гідний рівень життя людини, адже правова демократична держава надає суспільству **адміністративні послуги**.

Як доводив професор В. Авер'янов, адміністративні послуги – це новий елемент взаємовідносин держави з людиною. Ними слід вважати численні обов'язки державних органів щодо виконання різного роду дозвільно-реєстраційних дій за відповідними зверненнями фізичних і юридичних осіб¹.

Уперше питання надання та регламентації адміністративних послуг в Україні набуло державного значення після видання Указу Президента України від 22.07.1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». На розвиток положень цієї Концепції було ухвалено низку нормативних і програмно-організаційних документів, у яких питання адміністративних послуг набули практичного виміру. Одним з основних документів державної політики щодо реформування сфери надання адміністративних послуг стала схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Ключовим етапом у розвитку законодавства у сфері надання адміністративних послуг було ухвалення Закону

¹ Авер'янов В. Українське адміністративне право: черговий етап реформування. Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування. – Суми, 2000. – С. 16-20.

України від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги». З моменту набуття чинності цього нормативно-правового акта здійснюються різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

Ст. 1 Закону 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: 1) підстави для одержання адміністративної послуги; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний строк надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги¹.

Також до адміністративних послуг Законом прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Крім цього 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. Водночас згідно з ч. 2 ст. 2 дія цього Закону не поширюється на відносини щодо: 1) здійснення державного нагляду

¹ Про адміністративні послуги: Закон від 6.09.2012 № 520.

(контролю); 2) метрологічного контролю і нагляду; 3) акредитації органів з оцінки відповідності; 4) дізнання, досудового слідства; 5) оперативно-розшукової діяльності; 6) судочинства, виконавчого провадження; 7) нотаріальних дій; 8) виконання покарань; 9) доступу до публічної інформації; 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції; 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; 12) набуття прав на конкурсних засадах; 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу¹.

8.1.2. Ознаки адміністративної послуги

Із законодавчого визначення можна виділити **ключові ознаки адміністративної послуги**:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи;

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Характеризуючи ці ознаки, можна зробити такі висновки:

– адміністративна послуга надається суб'єктом надання адміністративних послуг лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги;

– результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є: 1) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців); 2) адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

- адміністративна послуга надається лише суб'єктом надання адміністративних послуг;
- надання адміністративної послуги є повноваженням органу державної або місцевої влади;
- повноваження органів публічної адміністрації та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені виключно законом.

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

В юридичній науці визначення категорії «послуга» має неоднозначне тлумачення. Уживання категорії «послуга» у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві терміна «адміністративна послуга» зумовили виникнення такої проблеми, як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що характерно одному правовому інституту за регламентації іншого. Крім того в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується в таких словосполученнях як «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 цього правового явища до цивілістики. Однак варто враховувати, що для поняття «адміністративна послуга» визначальною є ознака «адміністративні», яка характеризує суб'єктів, що надають адміністративні послуги, – державно-владних суб'єктів, що суттєво змінює природу таких послуг.

Адміністративні послуги надаються лише обмеженим колом суб'єктів, і, на відміну від приватних чи інших публічних послуг, отримати адміністративну послугу особі можна тільки в одного

суб'єкта – в одному органі. Наявність публічного елемента, наділеного владними повноваженнями, у відносинах у сфері надання адміністративних послуг, а також сувора регламентація порядку реалізації таких повноважень разом із законодавчим закріпленням обмеженого переліку результатів діяльності виключає таке утворення зі сфери цивільно-правового регулювання. Таким чином, 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 і цивільним, і 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. Наприклад, соціальні послуги за ознаками і природою є публічними, але критерієм виділення є саме сфера, в якій вони реалізуються, а не коло суб'єктів, які їх надають.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розглядає сферу публічних послуг як таких, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні¹.

Таким чином, **публічні послуги** – це послуги, які надаються органами державної та місцевої влади або іншими суб'єктами (підприємствами, установами, організаціями) за рахунок публічних коштів і під відповідальність публічної влади.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти **державні та муніципальні послуги**. Важливою складовою як

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р.

державних, так і муніципальних публічних послуг є адміністративні послуги. Зауважимо, що у п.3 ст.1 Закону від 6.09.2012 р. №520 встановлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги¹, тобто підприємства, установи та організації незалежно від форм власності не можуть надавати адміністративні послуги. У зв'язку з цим адміністративна послуга буде державною, якщо таку послугу надають органи державної влади за рахунок коштів державного бюджету, а муніципальною – у разі надання такої послуги органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

8.1.4. Види адміністративних послуг

Закон України «Про адміністративні послуги» не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращення їх якості. У зв'язку з цим та для поліпшення стану (системи) надання адміністративних послуг особливої уваги набуває проблема їх класифікації.

Упорядкування системи адміністративних послуг – важливий крок наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав та свобод.

Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями:

- 1) за критерієм платності – платні та безоплатні;
 - 2) за джерелом фінансування – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
 - 3) 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;
 - 4) залежно від суб'єктів надання – державні та муніципальні.
- Державні послуги* – це послуги, що надаються органами державної

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. *Муніципальні послуги* – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями¹.

5) за змістом адміністративної діяльності – видання дозволів; реєстрація з веденням реєстрів; легалізація актів; соціальні послуги; послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;

6) 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;

7) за критерієм потреби – основні та додаткові;

8) за критерієм обов'язковості – обов'язкові та добровільні;

9) за галузями законодавства (за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокоористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;

10) за кількістю суб'єктів, задіяних у процедурі надання послуги, – елементарні та композитні;

11) за наявності проміжного результату – прості та складні;

12) залежно від форми реалізації – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод.

Таким чином, у визначенні поняття «адміністративні послуги» визначальною є ознака «адміністративні», що характеризує суб'єктів, які надають адміністративні послуги, і це вказує на публічний характер таких послуг. У зв'язку з цим і з метою формування єдиних концептуальних засад у сфері надання публічних послуг, на наш погляд, найбільш доцільно класифікувати адміністративні послуги на державні та муніципальні².

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

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

8.1.5. Принципи надання адміністративних послуг

Важливою умовою ефективного функціонування системи адміністративних послуг є *принципи надання* таких послуг.

Під принципами надання адміністративних послуг слід розуміти основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

У ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватися функціонування всієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг, а саме:

- 1) верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень¹.

Ці принципи базуються на відповідних нормах Конституції України та ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України².

Схарактеризуємо основні положення наведених вище спеціальних принципів надання адміністративних послуг:

– *принцип верховенства права* в Конституції закріплений як основний принцип діяльності держави і його основна сутність полягає в утвердженні правопорядку, який ставить владу під контроль суспільства. І власне сама ідея сервісної держави, основ-

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р.

ною функцією якої є забезпечення використання кожною людиною її основних прав та надання їй адміністративних послуг впливає з принципу верховенства права.

– *принцип законності*, виходячи зі змісту Конституції України, впливає із принципу верховенства права, є його логічним продовженням і в умовах утвердження конституційної демократії набуває все більш реального значення. Практична реалізація цього принципу у сфері надання адміністративних послуг означає, що правозастосовна діяльність адміністративних органів та її результати повинні суворо відповідати вимогам усіх правових норм, за допомогою яких здійснюється їх правове регулювання¹.

– *принцип юридичної визначеності* також є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. Цей принцип має різні прояви. Він частково співпадає з принципом законності, і сутність його полягає в чіткому визначенні процедури і порядку її дотримання, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення.

– *принцип стабільності* передбачає стійкість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також створює умови для усталеності правозастосування, основу для стійкості всієї системи права².

– *принцип рівності* передбачає заборону дискримінації, відсутність необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для окремих суб'єктів звернення. Це означає, що в процесі надання адміністративних послуг мають дотримуватись умови щодо рівності стосовно переліку документів, оплати, строків надання послуг і т. ін. Окрім того цей принцип передбачає рівність суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг перед законом.

¹ У Законі України «Про адміністративні послуги» принцип законності найбільш чітко виражений у ст. 5, за якою виключно законами встановлюються підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання послуг та відповідні його повноваження; перелік та вимоги до документів для отримання послуги; платність або безоплатність послуги; граничний строк надання послуги; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги; перелік адміністративних послуг, що надаються в державі.

² У сфері надання адміністративних послуг принцип стабільності забезпечується, зокрема, вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, які регулюються виключно законом, вимогами до документів щодо послуги (ст. 9), вимогами щодо строків надання адміністративних послуг (ст. 10), вимоги платності (ст. 11).

- *принцип відкритості й прозорості* означає можливість для суб'єктів звернення отримувати всі необхідні їм достовірні відомості про функціонування системи надання адміністративних послуг¹;
- *принцип оперативності й своєчасності* є правовою вимогою, відповідно до якої забезпечується своєчасність надання адміністративних послуг у часових межах за допомогою найбільш повного і раціонального використання всіх правових засобів, спрямованих на швидке та якісне отримання суб'єктом звернення відповідної послуги²;
- *принцип доступності інформації* полягає в цілеспрямованому поширенні суб'єктами надання адміністративних послуг інформації стосовно переліку адміністративних послуг і порядку функціонування суб'єктів надання таких послуг³;
- *принцип захищеності персональних даних* означає, що суб'єкти надання адміністративних послуг мають дотримуватись усіх вимог Закону «Про захист персональних даних»;
- *принцип раціональної мінімізації* кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, передбачає чітко визначений перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, та зменшення кількості таких документів;
- *принцип доступності та зручності* адміністративних послуг передбачає наявність умов, які забезпечують можливість доступу

¹ Вимогам відкритості, прозорості відповідають норми переважної більшості статей Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема це стосується ст. 6 стосовно прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації щодо надання адміністративних послуг, а також обов'язків суб'єктів надання таких послуг щодо забезпечення реалізації суб'єктами звернення таких прав, і ст. 8 щодо інформаційної картки адміністративної послуги.

² Цей принцип втілено у нормах Закону України «Про адміністративні послуги», які стосуються строків виконання тих чи інших дій (строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у межах процедури розгляду справи про надання послуги (п.4 ч.3 ст.8); відомостей про строк надання послуги в інформаційній картці (п. 4 ч. 2 ст. 8); вимог щодо граничного строку надання послуги, які зорієнтовані насамперед на вимогу своєчасності (ч.ч. 1 і 2 ст. 10); необхідності надання послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення, що є вимогою оперативності (ч. 3 ст. 10).

³ У Законі «Про адміністративні послуги» цей принцип відбито в нормах, які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг, зокрема порядок надання адміністративних послуг (ст.9), строки їх надання (ст.10), питання платності та безоплатності адміністративних послуг (ст.11), правові засади діяльності ЦНАП (ст.ст. 12, 13) та ін.

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 такий принцип, 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 тощо.

Принципи надання адміністративних послуг є системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому порушення одного з них може призвести до порушення інших. Якість надання адміністративних послуг досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

8.2. Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг

8.2.1. Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» *суб'єкт звернення* – це фізична особа або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Уживання в Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами.

¹ Гарантії забезпечення принципу доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у ст. 9 Закону від 6.09.2012 р. № 520, де зокрема передбачено, що ці послуги можуть надаватись органами безпосередньо, через ЦНАП та /або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, а також у ст. 12, яка регулює питання створення та діяльності ЦНАП. Положення щодо зручності та доступності надання послуг у ЦНАП відбито й у підзаконних актах, насамперед, у Примірному регламенті ЦНАП. Це стосується і місця розташування приміщення ЦНАП, і вимог до облаштування секторів інформування, очікування та обслуговування; і візуалізації та інформування; і порядку приймання заяви, інформування про результат тощо.

Юридична природа фізичної особи розкрита в нормах цивільного права, зокрема згідно із положеннями ЦКУ фізичною особою вважається людина як учасник цивільних відносин, для того щоб користуватися своїми правами, особа повинна мати: *цивільну правоздатність* (тобто здатність мати цивільні права та обов'язки, яка виникає з моменту народження особи) (ч. 1 та 2 ст. 25), та *цивільну дієздатність*, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільні права і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац другий ч. 1 ст. 30).

У випадках, встановлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням фізичною особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 Цивільного кодексу України). Тому і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку. Наприклад, 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, у тому числі фізична особа – підприємець. Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, яке вона здійснює за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом (ч. 1, ч. 2 ст. 50).

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. ЦКУ визначено, що юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 80). Залежно від порядку їх створення юридичні особи поділяються на *юридичних осіб приватного права* та *юридичних осіб публічного права*¹.

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

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.

8.2.2. Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) інші державні органи;
- 3) 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»²);
- 4) органи місцевого самоврядування;
- 5) посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування³.

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (редакція від 07.03.2018 р. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15

² Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон від 15.04.2014 №1207-VII.

³ Закон від 6.09.2012 № 520.

Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні 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 всіх елементів системи органів виконавчої влади, адже до системи виконавчої влади належать такі органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 113 Конституції України *Кабінет Міністрів України* є вищим органом у системі органів виконавчої влади². Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабмін України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів³. Кабінет Міністрів України, як правило, адміністративні послуги 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 ділянок⁴.

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

² Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.)

³ Про Кабінет Міністрів України : Закон України від.02.2014 №798-VII (редакція від 07.03.2018 р.). URL : zakon.rada.gov.ua/go/794-18

⁴ Приклад: Про погодження продажу земельних ділянок : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.12.2002 р. № 693-р; Про погодження продажу земельної ділянки у с. Рованці: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 773-р URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/773-2012-р>; Про погодження продажу земельних ділянок у смт Форос : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.10.2012 № 932-р; Про погодження продажу земельної ділянки у м. Нововолинську Волинської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 №462-р.

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 держави¹.

Провідне місце серед центральних органів виконавчої влади посідають *міністерства України*. Відповідно до чинного законодавства України міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги².

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.

¹ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI (редакція від 01.01.2018 р.). URL: zakon.rada.gov.ua/go/3166-17

² Так, Міністерство освіти і науки України надає такі адміністративні послуги: видання ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; переоформлення ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання копії ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання дубліката ліцензії на надання освітніх послуг у сфері вищої та професійно-технічної освіти; видання професійно-технічним закладам свідоцтв про атестацію; проставлення апостилю на офіційних документах, виданих навчальними закладами, державними органами, підприємствами, установами та організаціями, що стосуються сфери освіти і науки; визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту, виданих навчальними закладами іноземних держав (Деякі питання надання Міністерством освіти і науки і Державною службою інтелектуальної власності платних адміністративних послуг : постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 550. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/550-2011-п.>)

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 населення¹.

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 здійснення програм загальнодержавного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього Закону містить низку статей, що передбачають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні та обласні ради, обмежений повноваженнями цих орга-

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97. № 280/97-ВР (редакція від 31.12.2017 р.).

нів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і, головне, реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади слід урахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню та виявленню потреб й очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Об'єднані територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Оптимальний перелік адміністративних послуг залежить від інституційної спроможності громади. У громадах на базі міст, особливо середніх і великих, має надаватися максимальний спектр послуг.

В об'єднаних територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнеобхідніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах:

1) реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;

2) реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; видання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; видання довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);

3) паспортні послуги (1-ї черги): вклеювання до паспорта громадянина України (у формі книжечки) фотокартки при досягненні громадянином 25- або 45-річного віку; засвідчення правильності копії (фотокопії) документа і виписки з нього; засвідчення справжності підпису на документі;

- 4) призначення житлових субсидій;
- 5) призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);
- 6) призначення та перерахунок пенсій.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту старости об'єднаної територіальної громади важлива роль у наданні та сприянні громадянам в наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності **старости** є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, видання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ОТГ і безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл та селищ, які не є адміністративними центрами ОТГ.

Для отримання жителями сіл та селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ОТГ) староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці необхідних документів: надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які необхідно додати до заяви.

Для одержання громадянами адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах староста має право видавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації) особи, довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб). Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунку пенсій. Староста має печатку для довідок.

Крім того, стаття 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» **виконавчий орган сільської, селищної, міської ради** визначено як орган, що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної, міської ради.

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

На сьогодні відносини, які наявні у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Конституцією України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і підзаконними нормативно-правовими актами.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»¹ поширюється на державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань, що не мають статусу юридичних осіб. Цей закон спрямовано на реформування системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу – забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій.

Відповідно до 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 (п. 5. ч. 1).

Суб'єктами державної реєстрації відповідно до вимог цього 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

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон від 15.05.2003 № 755-IV.

Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають повноважень з державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у разі ухвалення відповідною радою такого рішення.

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності.

Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України (п. 14 ст. 1 Закону 6.09.2012 № 520).

8.2.3. Центри надання адміністративних послуг

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» *центр надання адміністративних послуг* – це постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси: *постійний чинний робочий орган* або *структурний підрозділ*. Статус постійного чинного робочого органу передбачає його формування з працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з влас-

ним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП¹.

Центри надання адміністративних послуг утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній державній адміністрації; районній у місті Києві державній адміністрації; районній у місті Севастополі державній адміністрації; виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. Центри надання адміністративних послуг можуть утворюватися при виконавчому органі міської ради районного значення, селищної, сільської ради у разі ухвалення відповідною радою такого рішення².

У містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг і віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру.

У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійного чинного робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покла-

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

² Закон від 6.09.2012 р. № 520.

даються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру¹.

Важливо відмітити, що ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону)².

Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою створення ЦНАП є *забезпечення надання адміністративних послуг*:

- 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;
- 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;
- 3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора³.

8.2.4. Адміністратори

Відповідно до ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг.

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520 (редакція від 4.04.2018 р.). URL : zakon.rada.gov.ua/go/5203-17

³ Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44.

Основними завданнями адміністратора є: 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог і порядку надання адміністративних послуг; 2) 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; 3) 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; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг; 5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень; 6) надання адміністративних послуг; 7) складення протоколів про адміністративні правопорушення; 8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень.

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 послуги¹.

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

Тобто така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена правами при цьому маючи відповідні завдання.

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається тим органом, який ухвалив рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг¹.

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено статус адміністратора – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг. У п. 15 Примірного положення про центр надання адміністративних послуг визначено статус ще однієї посадової особи – *керівника структурного підрозділу (центру)*. На нього покладається функція керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру².

8.3. Порядок надання адміністративних послуг

8.3.1. Стадії процедури надання адміністративної послуги

Закон України «Про адміністративні послуги» не містить поняття «процедура надання адміністративної послуги» та чіткого порядку дій суб'єктів правовідносин у сфері надання адміністративних послуг.

Однак, аналізуючи особливості нормативного регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг у

¹ 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).

² Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних Послуг. постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118.

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. З ч. 1 ст. 8 цього Закону випливає, що суб'єкт надання самостійно розробляє та затверджує технологічну картку.

Етапи надання адміністративної послуги передбачені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. №44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»². Так, у п.6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають:

- 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

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.

2) опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги. Ці функції здійснюються структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема через взаємодію структурних підрозділів суб'єкта надання такої послуги, суб'єкта надання такої послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, потрібних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання такої послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначені в Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен з цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та /або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем розташування такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцем розташування відповідного об'єкта.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних послуг

в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого 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) перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви;

2) складає опис вхідного пакета документів;

3) здійснює реєстрацію вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі);

4) складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі;

5) з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі; надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги².

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів з різними виконавцями. У Постанові Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання 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 законодавстві³.

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

² Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.01.2013 № 588.

³ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

Третя стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за цією послугою до ЦНАП буде включати такі етапи:

1) суб'єкт надання адміністративної послуги: формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи;

2) адміністратор центру: повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів; здійснює реєстрацію вихідного пакета документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі; передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку в разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження, або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб¹.

Отже, процедура надання адміністративної послуги – це встановлений законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

Процедура надання адміністративної послуги включає три стадії:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги;

3) видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Кожна стадія поділяється на відповідні етапи, які включають конкретні дії суб'єкта надання адміністративних послуг та /або ЦНАП².

¹ Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1.08.2013 № 588.

² Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні : засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 141.

8.3.2. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 9 Закону забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів 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 послуги¹.

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 картку* адміністративної послуги. Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується. **Інформаційна картка адміністративної послуги** – це документ, який містить відомості,

¹ До таких документів належать зокрема: документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема військовослужбовців; документи військового обліку; документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії.

що стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків та порядку надання адміністративної послуги і є одним зі способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

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

До *юридичних дій*, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід віднести *супутні послуги*, які можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються такі послуги. До цих послуг можна віднести: виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб'єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб'єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб'єкта звернення (наприклад, мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо).

Забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

8.3.3. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обме-

жень щодо справляння і використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання таких послуг, необхідних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з 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 врегульовував питання оплати адміністративних послуг. У зв'язку з цим суб'єктам звернення адміністративних 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

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

² Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Закон від 15.05.2003 № 755-IV.

³ Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 755-IV.

адміністративні послуги). Такі нормативно-правові акти по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також визначають і самі розміри плати (у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях; у відсотковому вимірі тощо).

Отже, плата за надання адміністративних послуг передбачена в різних нормативно-правових актах, аналіз яких дозволив виокремити такі її *ознаки*: установлюється та справляється відповідно до законодавства, що має різну галузеву належність; правовою підставою справляння є звернення до уповноважених органів відповідної особи; суб'єкт звернення вступає в такі відносини добровільно, оскільки сам звертається за адміністративною послугою, що зумовлює її сплату та ін.¹

Існування плати за надання адміністративних послуг зумовлено потребою компенсації державі та органам місцевого самоврядування витрат, які виникають у процесі надання відповідних послуг фізичним та юридичним особам.

Отже, плата за надання адміністративних послуг – це встановлений законодавством обов'язковий платіж до державного та відповідного місцевого бюджету, що справляється з фізичних і юридичних осіб суб'єктами надання адміністративних послуг за вчинення юридично значущих дій.

8.3.4. Вимоги до якості надання адміністративних послуг

Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються ст. 7 Закону «Про адміністративні послуги», в якій зазначається, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування в черзі та інших

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.

параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг)¹.

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

- загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо); щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством; щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації впродовж семи днів на тиждень і впродовж 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);
- надання адміністративної послуги коректного виду (наприклад щодо строку, упродовж якого буде надаватися певна адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови, порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати². Таке положення міститься у ч. 3 ст. 7 Закону від 6.09.2012 р. № 520.

Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв'язок зі споживачами послуг (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості. У зв'язку з цим законодавцем було покладено на суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язок щодо забезпечення облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Одним із засобів покращення якості адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних послуг, законодавства та інших необхідних для

¹ Закон від 6.09.2012 р. № 520.

² Буханевич О.Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 128

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 інформації¹.

Реєстр адміністративних послуг – це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Він формується і ведеться Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Метою його створення та функціонування є: 1) ведення обліку адміністративних послуг; 2) забезпечення відкритого й безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

До засобів забезпечення якості адміністративних послуг можна віднести й вимоги ч.ч. 10 та 11 ст. 9 Закону від 6.09.2012 р. № 520, відповідно до яких суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення в достатній кількості бланків заяв та інших документів, потрібних для звернення щодо надання адміністративної послуги, зокрема одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг, і забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється приймання суб'єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Побудова якісної системи адміністративних послуг неможлива без ефективного правового регулювання кадрового забезпечення суб'єктів, що надають такі послуги. Забезпечення органів публічної адміністрації висококваліфікованими 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

¹ Закон від 6.09.2012 № 520.

практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів та моделей управління персоналом¹.

Важливим напрямком удосконалення кадрового забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг є підвищення кваліфікації та подальше професійне навчання персоналу. У центрах надання адміністративних послуг можуть здійснюватись 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 з метою підвищення кваліфікації персоналу має бути впроваджено в усіх центрах надання адміністративних послуг.

Запитання і завдання

1. Які характерні ознаки мають адміністративні послуги?
2. Дайте письмову характеристику основних критеріїв класифікації адміністративних послуг. Результати оформіть у вигляді таблиці.
3. Які органи належать до суб'єктів надання адміністративних послуг?
4. Які адміністративні послуги населенню надають органи місцевого самоврядування?
5. Які бувають центри надання адміністративних послуг?
6. Схарактеризуйте способи надання адміністративних послуг.
7. Опишіть процедуру надання адміністративних послуг.
8. Що таке технологічна картка адміністративної послуги, який її зміст?
9. Які вимоги щодо якості надання адміністративних послуг?

Література для поглибленого вивчення

1. Буханевич О. М. Адміністративні послуги в Україні: засади

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

надання та шляхи вдосконалення: монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України, Київ-Хмельницький: ТОВ «Поліграфіст», 2017. 391 с.

2. Буханевич О. Критерії встановлення платних та безоплатних адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. № 31. Том. 2. С. 114-117.

3. Буханевич О. Якість і доступність адміністративних послуг як елемент їх правової характеристики. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 2 (1). С. 89-95.

4. Голосніченко І. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг. *Право України*. 2009. № 2. С. 62-70.

5. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3 (30). С. 52-58.

6. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню : орієнтація на якість. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56).

7. Люшик О. Класифікація адміністративних послуг та їх характеристика. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 178-188.

8. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навчальний посібник. Асоціація міст України Київ: ВІЕНЕЙ», 2015. 124 с.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

10. Ніколаєнко К. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 269-274.

11. Оніщик Ю., Буханевич О. Правове регулювання плати за надання адміністративних послуг : проблеми теорії та практики. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 3. С. 43-48.

12. Репецька М. Правові основи функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 109-112.

РОЗДІЛ 9

ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

9.1. Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування

Установлення норм права, які регулюють адміністративно-правові відносини, ще не виключає випадків їх порушення з боку публічної адміністрації та інших осіб, які такого статусу не мають. Щоб не припуститися таких порушень, потрібно вживати певні адміністративно-правові заходи для захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням В. Авер'янова, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини»¹.

Фізичні та юридичні невіддані особи потребують захисту від двох основних джерел небезпеки – суб'єктів владних повноважень та інших осіб, які владних повноважень не мають. Публічна адміністрація є унікальним публічним правовим утворенням, коли вона своїм основним завданням має захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, однак в силу різних обставин одночасно є вагомим суб'єктом їх порушення. На жаль, це є об'єктивною істиною: публічна влада як публічний суб'єкт, наділений владною компетенцією здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність, схильна до зловживань. Причини цього різні: низька правова культура і правосвідомість посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації; відстоювання ними корпоративного (а не публічного) інтересу; корупційні прояви; помилки в тлумаченні й застосуванні

¹ Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С.10.

норм матеріального і процесуального права через недостатність правових знань, недостатність досвіду, перевантаження робочим навантаженням тощо.

У такому разі до предмета адміністративного права належить адміністративна діяльність щодо забезпечення захисту від свавілля органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Обов'язковою передумовою забезпечення прав і свобод людини та громадянина є законність і принцип зв'язаності публічної адміністрації правом.

Отже, інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування – це адміністративні (квазісудові) засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

9.1.1. Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою

Універсальним винаходом для відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб від порушення з боку суб'єктів владних повноважень є адміністративне судочинство. Проте ще до широкого його використання та в умовах сьогодення вагоме місце щодо такого забезпечення займають адміністративні інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування, що забезпечують відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів приватних осіб без звернення з позовом до адміністративного суду.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені цінності приватних осіб, притягнути винних у їх порушенні посадових осіб публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності, що є вагомим профілактичним засобом попередження таких порушень у майбутньому.

Суб'єкти інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування використовують такі **види адміністративних інструментів**:

- 1) адміністративна медіація;
- 2) адміністративне оскарження;
- 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;
- 4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації;
- 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту.

Спільними для всіх видів інструментарного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони:

- 1) мають спільну мету – відновити порушене право, тим попередивши такі правопорушення в подальшому;
- 2) здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб.

Проте між ними існують й деякі відмінності, адже вони мають різну юридичну природу:

- адміністративна медіація є інститутом юридичного примирення;
- адміністративне оскарження є різновидом адміністративного провадження за скаргами, заявами та пропозиціями осіб;
- притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності характеризує інститут юридичної відповідальності;
- легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист¹.

¹ Одним із дієвих правових інструментів забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб засобами громадянського суспільства є гарантована Конституцією України (Ст. 39) свобода зібрань.

Громадський «тиск» на публічну владу в разі порушення нею прав і свобод фізичних і юридичних осіб здійснюється в таких основних формах:

- *збори* – мирні зібрання, що проводяться у визначеному місці з метою обговорення й вирішення професійних, організаційних, соціально-побутових або будь-яких інших питань;
- *мітинг* – мирне зібрання, що проводиться у визначеному місці для підтримки вимог, резолюцій і звернень;
- *похід* – мирне зібрання, що проводиться у формі масового організованого руху вулицями, дорогами або поза ними за заздалегідь визначним маршрутом з метою привернення уваги до будь-яких проблем;
- *пікетування* – мирне зібрання, що проводиться у формі протесту поблизу будинку, споруди чи іншого об'єкта, в яких розміщено заклади, підприємства, установи, організації, органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, що мають сприяти вирішенню висловлених ними вимог, або проводиться в іншому публічному місці.

Отже, видами інструментів захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування є адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють одне одного з найменш болючими для суб'єктів публічної влади наслідками (добровільне примирення у процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що проводяться під тиском громадянського суспільства.

9.2. Медіація як засіб вирішення адміністративних суперечок

Останнім часом дедалі частіше можна зустріти практику альтернативного вирішення правових конфліктів (суперечок) без звернення до класичних судових процедур. Широкого застосування в європейських країнах набула медіація як альтернатива вирішення юридичної суперечки.

Медіація розглядається як один з альтернативних способів вирішення конфліктів, який дедалі більше привертає до себе увагу в Україні, та як особлива форма посередництва під час врегулювання суперечок, що виникають між учасниками правовідносин. Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення щодо можливості позасудового порядку вирішення господарських суперечок.

Медіація¹ є комплексним соціальним інститутом, до вивчення якого потрібно підходити з міждисциплінарних позицій. Основні

¹ Медіація (англ. mediation – «посередництво») – вид альтернативного врегулювання суперечок, метод вирішення їх із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольняв інтереси й потреби всіх учасників конфлікту.

ідеї медіації, її принципи та механізми впливу на поведінку людини розкриваються у працях представників таких наукових напрямів, як юридична конфліктологія, соціологія, психологія, соціальна антропологія. Правова наука почала займатися вивченням медіації насамперед з привнесенням елемента правового регулювання в цю сферу суспільного життя¹.

Чинне процесуальне законодавство України відносить посередництво до альтернативних способів вирішення суперечок і передбачає можливість застосування примирної процедури до, під час або замість звернення до суду. Відповідно до ст. 124 Конституції України судочинство в Україні здійснюється виключно судами. Згідно зі ст. 55 Конституції України гарантується судовий захист та забезпечується право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право не може бути скасовано або обмежено (ст. 22, 64 Конституції України). Не існує виключного переліку можливих і допустимих засобів захисту прав та інтересів осіб – вони лише не мають суперечити закону. Тим самим право на звернення до альтернативних методів забезпечується законом.

Альтернативне вирішення суперечок² (далі – АВС) має основною метою подолання конфлікту між сторонами зі збереженням їх подальшого співробітництва. Основою всіх методів АВС є з'ясування та задоволення інтересів сторін конфлікту на основі компромісу. Інша позиція виходить із вузького тлумачення АВС. Наприклад, на думку М. Хантера та Дж. Паулсона, АВС базується на тому, що всі методи вирішення суперечок поділяються на 4 категорії: прямі перемовини між сторонами, перемовини за участю нейтральної особи (медіатора), арбітраж, судочинство. При цьому до АВС, на думку авторів, належить лише друга категорія³. У цьому

¹ Медіація як процедура врегулювання суперечок через досягнення консенсусу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 9. С. 158-160.

² Альтернативне врегулювання суперечок (АВС) – це група процесів, за допомогою яких вирішуються суперечки / конфлікти без звернення до формальної системи судочинства. Воно включає: медіацію, перемовини, фасилітацію, арбітрування, будь-який інший процес, ефективний для вирішення суперечки.

³ Hunter M., Paulsson J. et al. *The Freshfield Guide to Arbitration and ADR*. Kluwer Law and Taxation Publishers 1993. P. 1, 6-7, 63.

разі альтернативні процедури протиставляються не тільки судовому розгляду, але й арбітражному, а також безпосередньому врегулюванню розбіжностей самими сторонами.

У зарубіжній літературі зокрема такі вчені, як Л. Боуль і М. Несик¹ виокремлюють два підходи до визначення поняття «медіація» – концептуальний та описовий. Відповідно до *концептуального підходу* медіація – це добровільна конфіденційна процедура врегулювання суперечки, у ході якої нейтральна особа (медіатор) сприяє сторонам у проведенні перемовин із метою укладення взаємоприйнятної угоди. Відповідно до описового підходу медіація – це процедура врегулювання конфлікту, під час якої сторони конфлікту зустрічаються з медіатором і проводять бесіду, після чого роблять спробу вирішити суперечку.

Таким чином, концептуальний підхід передбачає визначення поняття через основні принципи, цілі та завдання примирної процедури за участю посередника.

Вихідні й визначальні правової ідеї, положення та засади, які становлять процедурне й організаційне підґрунтя здійснення процедури медіації та спрямовані на ефективне, взаємоприйнятне, законне розв'язання конфлікту між учасниками суперечки, іменуються в юридичній літературі принципами медіації².

До найбільш розповсюджених принципів медіації в законодавстві зарубіжних країн про медіацію і визначених в основних рамкових міжнародних документах належать:

- *добровільність*, тобто ухвалення усвідомленого рішення сторонами процесу про застосування такої альтернативної процедури розв'язання суперечки;
- *рівність сторін* – сторони мають рівні права під час медіації;
- *нейтральність медіатора* – медіатор має виконувати свої обов'язки неупереджено, ґрунтуючись на обставинах справи, беручи до уваги думку сторін та не нав'язуючи їм певного рішення, яке ухвалюється винятково за взаємною згодою сторін;

¹ Boulle L., Nasic M. Mediation: principles, process, practice. London, Dublin, Edinburg, 2001. P. 4-5.

² Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231-237.

– *конфіденційність* – інформація, отримана медіатором під час проведення медіації, є конфіденційною і не може бути розголошена ним без попередньої згоди сторін.

Медіація як техніка ведення перемовин між сторонами правового конфлікту популярна в США, Канаді та країнах ЄС, оскільки має багато переваг порівняно з судовим вирішенням суперечок¹.

Поняття медіації в законодавствах зарубіжних країн визначається по-різному. Так, у ст.2 Акта медіації Республіки Мальта зазначено, що медіація – це процес, у якому медіатор сприяє перемовинам між сторонами, щоб допомогти їм досягти мирової угоди щодо суперечки. Ст. 1 Закону Румунії «Про медіацію та організацію професії медіатора» встановлено, що медіація є додатковим способом урегулювання конфліктів через примирення за допомогою третьої особи, яка має спеціалізацію медіатора, в умовах нейтральності, справедливості та конфіденційності. Відповідно до розділу 2(1) Єдиного закону про медіацію США медіація – це процес, у якому посередник полегшує спілкування та перемовинами між сторонами, щоб допомогти досягти добровільної згоди щодо їх суперечки.

Згідно зі ст. 2 проекту відповідного Закону України медіація – це альтернативний (позасудовий) метод вирішення суперечок, за допомогою якого дві чи більше сторони конфлікту намагаються в межах структурованого процесу за участю медіатора досягти згоди для вирішення їхньої суперечки. Тобто медіація є альтернативним способом урегулювання суперечок (англ. *Alternative Dispute Resolution*) із залученням медіатора. Її завданням є встановлення та сприяння веденню конструктивного діалогу між сторонами конфлікту з метою знайти взаємовигідне рішення для сторін. На відміну від формального юридичного процесу сторони медіації самостійно приймають рішення щодо суперечки (конфлікту)².

В умовах чіткого законодавчого закріплення позиції вчених стосовно медіації різняться. Її розглядають як форму примирення

¹ Белінська О. Медіація – Альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1 (5). С.158-160.

² Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26-29.

сторін, спосіб урегулювання конфліктів, діяльність фахівця, процедури. На етапі становлення медіації як інституту різноманітність підходів і наукових поглядів є цілком справедливим явищем. За умов формування меж інституту медіації випрацюується єдиний підхід до цього правового явища, його елементів (суб'єкта, об'єкта), методу впровадження в реальне правове життя.

На сучасному етапі розвитку української держави та права запровадження альтернативних позасудових методів вирішення юридичних конфліктів сприятиме зменшенню навантаження на судову систему, значній економії коштів на веденні судового процесу, позитивно вплине на правову культуру та свідомість, пришвидшить вирішення суперечок, надасть можливість вимірювати справедливість самостійно, створить можливість зберегти позитивні відносини з контрагентом у подальшому. Для легалізації медіації потрібно ухвалити нормативно-правовий акт, який забезпечить належне врегулювання її процедури, дієвість, права та відповідальність учасників, способи захисту прав та інтересів у разі невиконання досягнутих домовленостей, неналежного виконання або відсутності таких домовленостей, дотримання вимог до знань і вмінь медіаторів, сертифікацію їх діяльності, а також правовий статус медіаторів. Крім того доречним буде на державному рівні закріпити Кодекс етики медіатора, дія якого у свою чергу вирішила б низку етичних питань, пов'язаних із діяльністю медіаторів під час укладення угод. Кодекс має містити положення, які б були основою діяльності медіатора для визначення поведінки в будь-якій сфері. Чітке встановлення загальних стандартів поведінки медіатора та визначення етичних норм, яким має він відповідати, є запорукою здійснення процесу медіації належним чином і підвищення публічної довіри до медіації як альтернативного способу вирішення суперечок.

Отже, адміністративна медіація – це вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), який допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства.

9.3. Адміністративне оскарження

Особливе місце в системі адміністративно-правового захисту приватних осіб посідає інститут адміністративного оскарження, який можна схарактеризувати як оскарження в межах органів публічної влади адміністративних актів, а також процедурних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень безпосередньо до них самих або до адміністративних органів, які є вищими в системі ієрархічного підпорядкування, чи до спеціально створених апеляційних підрозділів¹.

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома основними складовими: по-перше, це наявність правовідносин між приватною особою та органом публічної влади, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами, наділеними владними повноваженнями; по-друге, предметом і підставою оскарження є рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади².

На думку В. Бевзенка, адміністративне оскарження – це, по-перше, один із видів правового захисту особи в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, який становить собою звернення до вищестоящого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності підпорядкованого суб'єкта; по-друге, свідомо вольова, цілеспрямована поведінка фізичної чи юридичної особи, що полягає у зверненні до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою захистити її публічні права, свободи, інтереси від незаконної діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта³.

¹ Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. 2016. С. 10.

² Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ, 2002. С. 194

³ Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. С. 347-348.

9.3.1. Підстави та порядок подання скарги

Право на загальне адміністративне оскарження є необмеженим, невідчужуваним правом громадян. Кожна приватна особа може подати скаргу, коли вважає, що рішення чи дії органів публічної влади (посадових осіб) є неправомірними й порушують її права, свободи чи законні інтереси. Загальні засади інституту адміністративного оскарження визначено Законом України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян».

Виходячи з аналізованого Закону, оскарження в адміністративному порядку слід розуміти як установлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади прав, свобод і законних інтересів громадян, що здійснюється через подання скарг – письмових або усних на особистому прийомі – і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати й ухвалювати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки¹.

Фізичні та юридичні особи мають право на оскарження дій (бездіяльності) суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, їх посадових осіб та адміністраторів центрів надання адміністративних послуг, які організовують та/або безпосередньо надають відповідну адміністративну послугу, та їх рішень, здійснюваних (ухвалених) у ході її надання, у досудовому та судовому порядках.

Рішення, дії (бездіяльність) можуть бути оскаржені, якщо:

- 1) порушено права й свободи чи законні інтереси фізичної або юридичної особи (осіб);
- 2) створено перешкоди для здійснення фізичною або юридичною особою (особами) її прав, свобод чи законних інтересів;
- 3) незаконно покладено на фізичну чи юридичну особу (осіб) будь-які обов'язки або її незаконно притягнуто до відповідальності.

Способом адміністративного оскарження є **скарга**, викладена в письмовій чи усній формі. Згідно із Законом України від 2.10.1996 р. «скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист закон-

¹ Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

них інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб».

Звернення адресуються органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань. Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне).

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується посадовою особою. *Письмове звернення* надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено сутність порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення має бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь¹.

9.3.2. Предмет адміністративного оскарження

Предметом адміністративного оскарження є рішення, процедурні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності (або їх посадових осіб чи адміністраторів), що здійснювалися чи ухвалювалися під час надання відповідної адміністративної послуги та які, на думку зацікавленої фізичної чи юридичної особи (осіб), призвели до порушення її прав і свобод чи законних інтересів.

¹ Див. ст. 5 Закону від 2.10.1996 № 393.

Рішення може оскаржуватися через його незаконність або недовідповідність. Скарга на процедурне рішення, дію чи бездіяльність подається разом зі скаргою на рішення суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів). Окремо від рішення можна оскаржувати дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративної послуги у сфері правоохоронної діяльності (або його посадових осіб чи адміністраторів)¹.

Розгляд скарги зазвичай відбувається в більш спрощеному порядку порівняно з розглядом позовної заяви. Оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження, адміністративне оскарження виконує швидше допоміжну, хоча й важливу роль у системі гарантій прав особи у відносинах із носіями публічної влади. З огляду на це законодавець не має ставити перед собою завдання встановити складне формалізоване регулювання процедури розгляду адміністративної скарги.

9.3.3. Суб'єкти адміністративного осадження

Суб'єктами адміністративного осадження є будь-які суб'єкти публічної адміністрації, яким в ієрархічній системі органів державної влади, органів місцевого самоврядування належить вище або керівне становище щодо тих суб'єктів, дії, рішення чи бездіяльність яких є предметом адміністративного оскарження. На думку В. Бевзенка, суб'єкт розгляду адміністративної скарги об'єктивно існуватиме за сукупності таких умов: наявність ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади; наявність вертикального підпорядкування одного суб'єкта публічної адміністрації іншому; використання в межах ієрархічної (інстанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади жорстких владно-примусових методів публічного управління².

В умовах сьогодення до суб'єктів адміністративного оскарження слід віднести:

¹ Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. Розділ III, 2016. 10 с.

² Мельнк Р., Бевзенко В. Знач. праця. С. 354-356.

- 1) вищі органи посадової особи суб'єкта публічної адміністрації, незаконність діяльності якої оскаржується;
- 2) органи протидії корупції, насамперед НАЗК;
- 3) уповноваженого Верховної Ради України з прав людини¹;
- 4) громадянське суспільство.

9.3.4. Процедура розгляду та вирішення справи за скаргою

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» установлено, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу чи незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Усні скарги заявників безпосередньо розглядаються, а порушені в них питання за можливістю вирішуються посадовими особами відповідного суб'єкта розгляду справи за скаргою під час особистого прийому громадян, який проводиться згідно із затвердженим графіком. Особистий прийом громадян здійснюється в усіх органах державної влади, а також за місцем роботи та проживання населення тими керівниками й посадовими особами зазначених органів, які мають право ухвалювати рішення з питань, що входять до їх компетенції.

Письмові скарги, оформлені належним чином і подані в установленому порядку, підлягають обов'язковому ухваленню, реєстрації та первинному розгляду з метою визначення їх належності до компетенції органів державної влади та закріплення за

¹ Нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі від імені Верховної Ради України здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини, який відповідно до Закону від 23.12.1997 № 776 «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» захищає права та свободи фізичних осіб у відносинах, що виникають при реалізації їхніх конституційних прав і свобод незалежно від місця перебування. Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

ними конкретного виконавця. Такі скарги не пізніше робочого дня, наступного після дня їх надходження, направляються відповідальним працівником підрозділу документального забезпечення органу державної влади – суб'єкту розгляду справи за скаргою – до керівника цього органу.

Первинний розгляд скарг здійснюється керівниками суб'єктів розгляду справи за скаргою або їх заступниками згідно з їх повноваженнями. За результатами цього розгляду, не пізніше робочого дня, наступного після дня надходження скарги, призначається відповідальний виконавець для її розгляду по суті.

За кожною поданою скаргою має проводитися перевірка викладених фактів відповідним органом державної влади, до якого звернувся заявник. Для розгляду скарг юридичних і фізичних осіб та урегулювання конфліктів відповідними органами державної влади можуть утворюватися комісії з вирішення скарг. Для цього затверджуються положення та персональний склад цих комісій, а також порядок вирішення ними суперечок і розгляду скарг відповідно до законодавства України. Таку комісію очолює керівник суб'єкта розгляду справи за скаргою, який підписує відповідне рішення цього колегіального органу¹.

9.3.5. Можливі наслідки розгляду скарги

Особа, яка подала скаргу, має право одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги та вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень установленого порядку розгляду звернень. Органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Відповідь дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про

¹ Циганов О. Зазнач. праця.

відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження ухваленого рішення.

За загальним правилом, звернення розглядаються безоплатно і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник установлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів¹.

Отже, адміністративне оскарження – це адміністративно-правовий засіб захисту приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

9.4. Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам

9.4.1. Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі

Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними

¹ Про звернення громадян: Закон від 2.10.1996 № 393.

рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Підставою відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією, є будь-які рішення, дії, бездіяльність, учинені як у межах, визначених законом, так і з перевищенням наданих суб'єкту публічної адміністрації повноважень, якими (рішеннями, діями, бездіяльністю) приватній особі заподіяно обмеження чи втрати матеріального або морального характеру щодо її прав, свобод, інтересів¹.

На думку В. Бевзенка, позасудова (адміністративна) процедура відшкодування шкоди передбачає відповідні особливості:

– *по-перше*, здійснюється на підставі адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди, який передається розпоряднику відповідного бюджету;

– *по-друге*, безпосереднє виконання адміністративного акта через перерахування з відповідного бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди².

Таким чином, *адміністративна процедура відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, складається з двох основних стадій, які поділені на певні етапи й адміністративні дії:*

1) отримання та передання відповідному розпоряднику бюджетних коштів адміністративного акта, яким задокументовано рішення про зміст й особливості відшкодування завданої шкоди;

2) безпосереднє відшкодування розпорядником коштів шкоди через перерахування з бюджету визначеної суми особі, якій завдано шкоди.

9.4.2. Способи відшкодування шкоди

Сучасне адміністративне право встановлює більше обмежень для держави (точніше – для публічної адміністрації) і менше для людей, так само як і загалом для приватних осіб. У зв'язку з цим значення так званих адміністративних процедур зростає.

¹ Мельнк Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364-366.

² Мельнк Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 371-372.

Обов'язковим учасником адміністративної процедури є фізична (громадянин України, іноземець, особа без громадянства) або юридична особа, яких у західному праві часто називають «приватна особа». У процедурному значенні можна виділити такі категорії приватних осіб: особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, зокрема за отриманням адміністративної послуги (заявник); особа, щодо якої приймається акт за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення контрольних повноважень; особа, яка вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її права чи законні інтереси; особа, яка звертається до адміністративного органу зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник).

Відшкодування шкоди, завданої публічною адміністрацією приватним особам, може здійснюватися за рахунок або коштів державного бюджету, або коштів місцевого бюджету. Вид бюджету, з якого буде здійснюватися виплата, залежить від конкретного виду суб'єкта публічної адміністрації, що заподіяв цю шкоду¹. Крім того заподіяна шкода може відшкодовуватися «добровільно» або «примусово» через виконавче провадження, що здійснюють державні або приватні виконавці.

Проте ці положення ще ефективно не забезпечені нормами адміністративного права. Так, за даними Мін'юсту, 2017 р. рівень виконання судових рішень склав 31%, і хоча статистика щодо відшкодування адміністративних рішень суб'єктів публічної адміністрації загалом відсутня, цей рівень об'єктивно не може бути вищим.

Для того щоб це виправити, потрібно вирішити такі завдання: створити максимально простий і прозорий механізм захисту громадян від незаконних рішень органів влади; правові підстави для позасудового відшкодування шкоди; єдиний прозорий механізм визнання рішень, дій та бездіяльності органів влади такими, що не відповідають чинному законодавству; ефективний механізм скасу-

¹ Мельник Р., Бевзенко В. Зазнач. праця. С. 364-366.

вання чи зміни в адміністративному порядку нормативно-правових актів, що не відповідають нормам законодавства вищого рівня; забезпечити об'єктивність і неупередженість розгляду скарг в адміністративному порядку; ліквідувати практику вибіркового застосування законодавства у зв'язку з недостатнім рівнем фінансування зобов'язань держави й органів місцевого самоврядування щодо реформування процедури виплати відшкодування за рахунків бюджету відповідного рівня.

Цьому має сприяти реалізація положень Закону від 2.06.2016 р. № 1404-VIII «Про виконавче провадження»¹, а також розповсюдження на аналізовану нами сферу організаційно-правових ініціатив Мінюсту щодо боржників аліментів. Нами пропонується встановити тимчасове обмеження для керівника суб'єкта органу виконавчої влади, який має невиконані матеріальні зобов'язання перед приватною особою, – у праві виїзду за межі України; на отримання премій та інших обмежень особистого несприятливого характеру.

Отже, способами відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації, є виплата її за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) і через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття та види інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування.
2. У чому полягає зміст адміністративної медіації?
3. Розкрийте поняття адміністративного оскарження.
4. Які існують способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації?
5. З яких стадій складається адміністративна процедура відшкодування шкоди приватній особі, завданої суб'єктами публічної адміністрації?

¹ Про виконавче провадження. Закон від 2.06.2016 № 1404-VIII.

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., Короед С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грінь Л. С., 2015. 272 с.
5. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
6. Подковенко Т. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 1. С. 26-29.
7. Притика Ю. Посередництво як нова форма вирішення приватноправових спорів. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 1. С. 231-237.
8. Циганов О. Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів*. 2016. С. 10.

КНИГА 1
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

РОЗДІЛ 1
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК
І АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

**1.1. Поняття адміністративного
правопорушення (проступку)**

Зміст адміністративного правопорушення (проступку) прописано в чинних законах, КУпАП і МКУ. І хоча в науці адміністративного права відбувається перманентна дискусія щодо юридичної природи цієї категорії, однак для потреб правозастосування на неї не варто відволікатися, адже згідно з п. 22 ст. 92 Конституції України «виключно законами України визначаються, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них».

Відповідно ст. 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення» визначає: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідаль-

ність». Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлюють відповідно до закону кримінальної відповідальності.

У свою чергу в ст. 458 МКУ прописано: «Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим Кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність».

Отже, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на важливі для суспільства відносини, що охороняються нормами адміністративного права і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

1.2. Ознаки адміністративного правопорушення (проступку)

Визначення адміністративного правопорушення (проступку) містить обов'язкові **ознаки протиправного діяння**, яке може бути кваліфіковане як адміністративний проступок:

- протиправність (те, що суперечить праву. За загальним правилом, для приватних осіб дозволено те, що не заборонено законом, а тому, коли говориться про протиправність діяння, йдеться про порушення певної норми права);
- наявність вини (суб'єктивний чинник правопорушення, що вказує на внутрішнє сприйняття правопорушником власного діяння. Сьогодні виділення цього чинника є спірним, ураховуючи

положення про притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб);

- форма дії (активна поведінка) чи бездіяльності (пасивна поведінка, відсутність дії). Загальною назвою може бути «діяння»;
- посягання на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Перелік означених загальних об'єктів, на які можуть посягати протиправні діяння, не є вичерпним, він переважно встановлює напрямки, в яких правовідносини охороняються адміністративно-деліктним законодавством;
- наявність у законі прямої вказівки на адміністративну відповідальність за конкретне діяння.

Лише за наявності всіх цих ознак можна говорити про кваліфікацію діяння особи як адміністративний проступок та вирішення питання про притягнення її до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлюють відповідно до закону кримінальної відповідальності. У разі якщо відповідні порушення містять ознаки злочину, матеріали про них підлягають переданню в прокуратуру для вирішення питання про відкриття кримінального провадження за ознаками злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України.

Адміністративна караність проступку виражається в тому, що за його вчинення законом передбачено адміністративну відповідальність. **Адміністративна караність** означає можливість застосування до порушника адміністративного стягнення, хоча реально воно може й не накладатися (наприклад, у разі звільнення від адміністративної відповідальності).

1.3. Відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення

Законодавець основними **ознаками адміністративного правопорушення (проступку)** визначає протиправність, винність та адміністративну карність, однак в юридичній думці домінує

думка, що четвертою ознакою адміністративного правопорушення є суспільна небезпека.

Адміністративний проступок і кримінальне правопорушення мають спільну публічну правову природу. Відповідно їм притаманно багато спільних рис. Однак, на відміну від кримінальних злочинів, адміністративним правопорушенням властива «дрібна», «менша», «невисока», «незначна» міра суспільної небезпеки, що не досягає того рівня, з якого починається застосування кримінальної відповідальності.

Приклад: ст. 51 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за дрібне викрадення чужого майна, зокрема через крадіжку; ст.185 КК прописала кримінальна відповідальність за крадіжку. Цей вид злочину має такі кваліфікаційні ознаки: крадіжка, вчинена у великих та особливо великих розмірах. Тим самим спостерігається єдиний вид суспільно небезпечного діяння, який поділений законодавцем на певні різні за своєю правовою природою рівні: дрібна крадіжка; крадіжка; крадіжка, вчинена у великих та особливо великих розмірах. При цьому перший вид суспільно-небезпечного діяння є адміністративно, а інші – кримінально карним. Формально розмежування прописано в гіпотезі ст. 51 КУпАП: «Викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян».

Тим самим адміністративний проступок відмежовується від кримінального правопорушення меншим (дрібним, невисоким, незначним) рівнем соціальної небезпеки.

1.4. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності

Адміністративна відповідальність має подвійну природу – вона є різновидом адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

Адміністративній відповідальності властиві специфічні ознаки.

По-перше, законодавець розглядає її через поняття адміністративного правопорушення (проступку) (ст. 9 КУпАП).

По-друге, адміністративна відповідальність має власну нормативну базу. Систему законодавства про такі правопорушення на сьогодні складають КУпАП, МКУ від 13.03.2012 р. № 4495-VI та інші закони України – від 25.05.1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину», від 24.02.1994 р. № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.

По-третє, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

По-четверте, відповідно до ст. 255 КУпАП право складати протоколи про адміністративні правопорушення має широке коло уповноважених на те посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органів державного пожежного нагляду, органів охорони здоров'я, органів охорони пам'яток історії та культури, органів державного енергонагляду, органів у справах захисту прав споживачів, фінансових органів, підприємств і організацій, у віданні яких наявні електричні мережі; органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби та ін.

По-п'яте, адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до порушників особливих засобів державної дії – адміністративних стягнень, які накладаються як у судовому, так і в квазісудовому порядку. Відповідно до розділу III КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними в місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями); 4) ОВС, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими КУпАП.

По-шосте, адміністративна відповідальність – менш сувора за кримінальну, не призводить до накладення на фізичну особу правового статусу судимої.

По-сьоме, порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від кримінального і цивільних

процесів. Загалом він є простим й оперативним, що забезпечує високу ефективність забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Отже, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, яка полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції).

1.5. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Адміністративна і кримінальна відповідальність мають багато спільних ознак: як юридична відповідальність, вони мають публічну природу та захищають публічний інтерес. Однак їм властиві й деякі відмінні риси:

1) різний рівень соціальної небезпеки, адже адміністративний проступок відмежовується від кримінального правопорушення меншим (дрібним, невисоким, незначним) рівнем соціальної небезпеки;

2) кримінальна відповідальність встановлюється виключно нормами Кримінального кодексу України, а адміністративна – низкою законів, зокрема КУпАП, МКУ від 13.03.2012 р. № 4495-VI, від 25.05.1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину», від 24.02.1994 р. № 4004-XII «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.;

3) кримінальну відповідальність накладає виключно суд. Адміністративну – як суд, так і адміністративні органи (наприклад, адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи) уповноважені законом);

4) адміністративна відповідальність є менш суворою та накладається за простішою процедурою;

5) особа, яка була притягнута до адміністративної відповідальності, не отримує правових обмежень на відміну від особи, яка має судимість.

Основний критерій відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної полягає в тому, що остання накладається на працівника керівником, якому він безпосередньо підпорядкований по роботі (службі). Вона є обов'язком працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків. Підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є дисциплінарний проступок.

Таблиця 1.3

Розмежування адміністративної та цивільно-правової відповідальності

Критерії розмежування	Адміністративна відповідальність	Цивільно-правова відповідальність
<i>Захищають інтерес</i>	публічний	приватний
<i>Юридична справа відкривається</i>	суб'єктом публічної адміністрації	судом
<i>Ступінь правової регламентації</i>	Високий	низький
<i>Юридична природа об'єкта посягання</i>	суспільна небезпека	суспільна шкода
<i>Наслідки порушення</i>	притягнення до адміністративної відповідальності	добровільне відшкодування шкоди або притягнення до цивільно-правової відповідальності
<i>Юридична природа санкцій за порушення</i>	накладаються санкції карного характеру	накладаються санкції відновлювального характеру

1.6. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб

У тексті чинного КУпАП адміністративна відповідальність юридичних осіб згадується кілька разів.

Приклад: згідно зі ст. 14-2 КУпАП адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб; Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП).

Крім того системний аналіз інших вітчизняних джерел адміністративного права дає підстави стверджувати, що така відповідальність об'єктивно існує (прописується) в десятках інших законів України.

Приклад: ст. 21 Закону України від 7.06.1996 р. № 236 «Про захист від недобросовісної конкуренції» визначає, що вчинення суб'єктами господарювання недобросовісної конкуренції зумовлює накладення штрафу в розмірі до п'яти відсотків доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) суб'єкта господарювання за останній звітний рік, що передував року, коли накладається штраф.

Такі санкції за своєю правовою природою є адміністративно-правовими, оскільки накладаються вони суб'єктом публічної адміністрації та мають карний, а не компенсаційний характер.

Отже, адміністративна відповідальність юридичних осіб характеризується такими рисами:

1) визначається КУпАП та іншими законами України у вигляді накладення на юридичних осіб адміністративних (адміністративно-господарських) санкцій;

2) здійснюється у сфері публічного адміністрування;

3) за своєю правовою природою є карною (пов'язана із застосуванням до юридичної особи засобів державного примусу);

4) реалізується у відповідних процесуальних формах суб'єктами публічної адміністрації.

Питання для самоконтролю

1. Яке визначення наведено в КУпАП стосовно адміністративного проступку?

2. Які критерії відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення?

3. Назвіть ознаки адміністративної відповідальності.

4. У чому полягають особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб?

5. Здійсніть відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності.

6. У яких основних законах зосереджено норми, що встановлюють адміністративну відповідальність?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник / укл. Калюжний Р.А., Петков С.В. Запоріжжя: КПУ, 2009. 220 с.

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

3. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 376 с.

4. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: Харків юридичний», 2016. 344 с.

РОЗДІЛ 2 ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

2.1. Поняття юридичного складу правопорушення

Для того щоб виникли адміністративно-деліктні правовідносини, поряд із вищезазначеними ознаками адміністративної відповідальності потрібні ще й правові підстави, якими є конкретні юридичні факти, тобто наявність у діях фізичних осіб складу адміністративного проступку.

Юридичний склад адміністративного проступку фізичної особи – це сукупність ознак єдності об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які потрібні для визначення такого діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона).

Категорія складу правопорушення фізичних осіб ґрунтовно розроблена в науці кримінального права. В умовах сьогодення вона має загальноюридичне значення й використовується в теорії та практиці публічного, зокрема адміністративного, права.

2.2. Юридичний склад адміністративного проступку

Як викладено вище, елементами юридичного складу адміністративного проступку фізичної особи є сукупність ознак єдності його об'єктивних (об'єкт проступку; об'єктивна сторона) і суб'єктивних (суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона) ознак.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, охоронювані нормами адміністративного права.

Наскільки різноманітні адміністративно-правові відносини в суспільстві, настільки різноманітні об'єкти правопорушення. Ними

можуть бути майнові, трудові, політичні й інші права та інтереси суб'єктів адміністративного права, державний і суспільний лад, стан навколишнього середовища, життя, честь, гідність, здоров'я людини.

Об'єктивна сторона – це сукупність зовнішніх ознак, які характеризують проступок.

Основні ознаки об'єктивної сторони правопорушення:

1) наявність протиправного діяння (дії чи бездіяльності), де дія є активною поведінкою особи, яка усвідомлює свої вчинки і здатна керувати ними, а бездіяльність – пасивною поведінкою особи, що виражається в невиконанні тих дій, які вона мала й могла здійснити в конкретній ситуації;

2) результат діяння, його суспільно небезпечні або шкідливі наслідки;

3) причинно-наслідковий зв'язок між діянням і шкідливим результатом.

Відсутність хоча б одного з основних елементів означає відсутність підстави для притягнення суб'єкта правопорушення до юридичної відповідальності.

Суб'єктом адміністративного проступку визнаються фізичні особи, що як суб'єкти адміністративного проступку мають володіти деліктоздатністю, тобто здатністю нести юридичну відповідальність.

За загальним правилом, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Відповідно до ст. 13 КУАП до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу, передбачені статтею 241 КУпАП: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. Застосування заходів впливу замість адміністративних стягнень є обов'язковим в усіх випадках вчинення неповнолітньою особою адміністративних правопорушень, передбачених цим КУпАП.

Суб'єктивна сторона проступку – це сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме вина, мотив і мета правопорушення.

Обов'язковою серед них є **вина** – безпосередній вплив психічного ставлення до вчиненої суспільно небезпечної дії (бездіяльності) та її негативних наслідків.

Розрізняють дві основні форми вини – **навмисність** (умисел) і **необережність**.

Навмисність буває прямою і непрямою.

Прямий умисел виявляється в усвідомленні правопорушником суспільно небезпечного характеру свого діяння, у передбаченні суспільно небезпечних наслідків і бажанні їхнього настання.

Непрямий умисел полягає в усвідомленні правопорушником суспільно небезпечного характеру своєї дії чи бездіяльності, у передбаченні суспільно небезпечних наслідків і свідомому допущенні їх.

Необережність також буває двох видів – самовпевненість і недбалість.

Самовпевненість виявляється в передбаченні правопорушником можливості настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння і легковажному розрахунку щодо їх запобігання.

Недбалість виявляється в непередбаченні правопорушником можливості настання суспільно небезпечних наслідків правопорушення, хоча він міг і мав був їх передбачити.

Юридичний склад адміністративного проступку юридичних осіб є єдиним і формальним. При притягненні юридичних осіб до адміністративної відповідальності суб'єкт публічної адміністрації не розкладає його на складові, а формально-догматично фіксує порушення заборонних норм адміністративного права, за які законами України передбачено адміністративні санкції.

2.3. Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі

Згідно зі ст.ст. 14-2 і 27 КУпАП юридичні особи несуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, учасниками яких є належні їм транспортні засоби.

Іншими словами, адміністративна відповідальність за проступки, зафіксовані в автоматичному режимі, полягає в тому, що суб'єктом такого проступку завжди є власник транспортного засобу (фізична чи юридична особа) незалежно від того, чи керував він транспортним засобом особисто, чи довірив це іншим особам, за тим винятком, що власник звільняється від адміністративної відповідальності, якщо особа, яка порушила правила дорожнього руху, заволоділа чужим транспортним засобом протиправно.

Правовими особливостями адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі, є те, що воно забезпечує невідворотність покарання порушників правил дорожнього руху незалежно від їх правового статусу, насамперед через накладення через спрощену адміністративну процедуру санкцій матеріального характеру.

За загальним правилом, юридичний склад адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі, є єдиним, формальним і спрощеним.

Згідно з чинним законодавством в автоматичному режимі можуть бути зафіксовані адміністративні проступки, передбачені ст.ст. 122, 123 КУпАП. Це зокрема: 1) перевищення встановлених обмежень швидкості руху, вимог дорожніх знаків, розмітки проїзної частини доріг, правил зупинки, стоянки, проїзду пішохідних переходів, ненадання переваги в русі пішоходам і рух тротуаром чи пішохідною доріжкою; 2) проїзд на заборонний сигнал світлофора, порушення правил проїзду перехресть, зупинок транспортних засобів загального користування, порушення правил обгону й зустрічного роз'їзду, розташування транспортних засобів на

проїзній частині, порушення правил руху автомагістралями; 3) ненадання переваги в русі транспортним засобам спеціальних публічних служб, ненадання переваги маршрутним транспортним засобам; 4) зупинка чи стоянка транспортних засобів у місцях, де це заборонено; 5) порушення правил руху через залізничні переїзди.

Спрощення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за проступок, зафіксований в автоматичному режимі, полягає в тому, що не обов'язково потрібно пояснень водія, потерпілого, свідка, а достатньо зафіксованих показань засобів фото- чи відеофіксації.

Під час притягнення власника транспортного засобу до адміністративної відповідальності за проступок, зафіксований в автоматичному режимі, суб'єкт публічної адміністрації (уповноважений підрозділу Національної поліції) не розкладає його на об'єктивні й суб'єктивні складові, а формально-догматично:

- 1) фіксує порушення правил дорожнього руху транспортним засобом в автоматичному режимі;
- 2) установлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб;
- 3) виносить постанову про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, що може здійснюватися без участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;
- 4) надсилає постанову фізичній або юридичній особі, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте поняття юридичного складу правопорушення.
2. У чому полягає юридичний склад адміністративного проступку (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона)?
3. Які має особливості юридичний склад адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне право України: законодавчі визначення: словник-довідник / укл. Калюжний Р.А., Петков С.В. Запоріжжя: КПУ, 2009. 220 с.
2. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
3. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 376 с.
4. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: Харків юридичний», 2016. 344 с.
5. Лазаренко М. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 235 с.

РОЗДІЛ 3 ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

3.1 Поняття адміністративного стягнення

Нормативне визначення поняття «адміністративне стягнення» надається в ст. 23 КУпАП, відповідно до якого адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в душі дотримання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

Законодавець у ст. 23 КУпАП акцентує увагу на тому, що **адміністративне стягнення** застосовується до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з метою її виховання. Факт накладання адміністративного стягнення є виховним впливом.

Головна мета адміністративних стягнень полягає у вихованні порушника щодо дотримання вимог закону та інших нормативно-правових актів для недопущення в подальшому порушень, а також запобігання суспільно небезпечним діянням.

Однією з обставин, що обтяжує адміністративне стягнення, є повторність вчинення адміністративного правопорушення. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 35 КУпАП повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, обтяжує адміністративне стягнення. У такому разі до порушника може бути застосовано більш каральну «штрафну» санкцію, передбачену нормою статті КУпАП.

Повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, свідчить, що особа не стала на шлях виправлення, а застосоване раніше адміністративне стягнення вказує, що особа має стійку протиправну поведінку.

3.2. Система й види адміністративних стягнень

Система й види адміністративних стягнень визначені в ст. 24 КУпАП, яка містить різні за характером і правовими наслідками санкції, що дає змогу використовувати їх диференційовано, ураховуючи як ступінь суспільної небезпеки, особливості вчинення адміністративне правопорушення, так і особливість особи, яка вчинила правопорушення.

Згідно зі ст. 24 КУпАП за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі *адміністративні стягнення*:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 5¹) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 7) адміністративний арешт.

Наведений у ст. 24 КУпАП перелік видів адміністративних стягнень не є вичерпним. Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Попередження (ст. 26 КУпАП) як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом.

Штраф (ст. 27 КУпАП) є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених цим Кодексом та іншими законами України.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП) полягає в його примусовому вилученні за рішенням суду й подальшій реалізації з переданням вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат щодо реалізації вилученого предмета.

Конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП), полягає в примусовому безоплатному переданні цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (ст. 30 КУпАП), є адміністративним стягненням, яке полягає в обмеженні правосуб'єктності громадянина щодо здійснення ним певних благ, які надаються громадянину в дозвільному порядку. Ними є право керування транспортними засобами та право полювання.

Громадські роботи (ст. 30¹ КУпАП) призначаються в судовому порядку і здійснюються щодо порушника через його особисту безоплатну участь у суспільно корисній праці у вільний від навчання та роботи час.

Громадські роботи призначаються судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день.

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в доход держави. Виправні роботи призначаються судом (суддею) як основний вид стягнення.

Суспільно корисні роботи (ст. 31¹ КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Призначаються судом (суддею) на строк від ста двадцяти до двохсот сорока годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) установлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Так, дії, передбачені частиною першою ст. 178 КУпАП, вчинені особою, яка двічі впродовж року піддавалась адміністративному стягненню за розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу в громадських місцях у п'яному вигляді, до особи може бути застосований адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.

Арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32¹ КУпАП) установлюється й застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається судом (суддею).

Примусове видворення іноземців або осіб без громадянства. Про важливість установлення будь-якого виду адміністративного стягнення свідчить той факт, що частина третя ст. 24 КУпАП містить вказівку, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Це опосередковується нормами Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р¹.

3.3. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків

Згідно зі ст. 13 КУпАП до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП.

За вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років можуть бути

¹ Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179.

застосовані такі заходи впливу: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) догана або сувора догана; 4) передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Варто зазначити, що КУпАП містить норми, які обмежують коло адміністративних стягнень і закріплюють додаткові гарантії щодо неповнолітніх осіб у разі їх притягнення до адміністративної відповідальності:

- не може застосовуватись адміністративний арешт до осіб, які не досягли вісімнадцяти років (ст. 32);
- існують обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення в разі вчинення правопорушення неповнолітнім (п. 4 ч. 1 ст. 34);
- у разі заподіяння шкоди неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її (ч. 2 ст. 40).

Питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства. Згідно зі ст. 22 ЦК України особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування.

3.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Накладання на особу адміністративного стягнення є важливим юридичним фактом і має відбуватися з дотриманням установлених КУпАП та іншими законами України загальних правил. Главою 4 КУпАП встановлено порядок накладання адміністративного стягнення.

Зазначена глава складається з дев'яти статей:

- Загальні правила накладення стягнення за адміністративне правопорушення (ст. 33);
- Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 34);
- Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення (ст. 35);
- Накладення адміністративних стягнень за вчинення кількох адміністративних правопорушень (ст. 36);
- Обчислення строків адміністративного стягнення (ст. 37);
- Строки накладення адміністративного стягнення (ст. 38);
- Строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39);
- Направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39¹);
- Покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду (ст. 40);
- Судовий збір (ст. 40¹).

Загальні правила накладення стягнення за адміністративне правопорушення містяться у ст. 33 КУпАП, за якою стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених КУпАП та іншими законами України.

При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність.

Обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, конкретизовані в статтях 34 і 35 КУпАП.

До *обставин, що пом'якшують відповідальність*, ст. 34 КУпАП відносить: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) учинення правопорушення неповнолітнім; 5) учинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року.

До обставин, що обтяжують відповідальність, ст. 35 КУпАП відносить: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне впродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) учинення правопорушення групою осіб; 5) учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) учинення правопорушення в стані сп'яніння. При цьому орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати таку обставину обтяжливою.

Накладення адміністративних стягнень за вчинення кількох адміністративних правопорушень. Відповідно до положень ст.36 КУпАП при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо.

Обчислення строків адміністративного стягнення. Згідно зі ст. 37 КУпАП строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт – місяцями або днями, позбавлення спеціального права – роками, місяцями або днями. Перебіг строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати чи подальшої події, з якою пов'язано його початок.

Строки накладення адміністративного стягнення. Адміністративним законом встановлено строки, по закінченні яких на особу не може бути накладено стягнення. Згідно зі ст. 38 адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до КУпАП підвідомчі суду (судді).

Провадження у справі про адміністративне правопорушення згідно зі ст. 247 КУпАП не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю в разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП.

При правопорушенні, що триває, початок перебігу строку давності визначається з моменту виявлення правопорушення.

Строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню (ст. 39). У цій статті законодавець визначає строк, після якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Проте закон установлює певні вимоги, коли особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню: по-перше, особа має бути піддана адміністративному стягненню; по-друге, з моменту накладання адміністративного стягнення за однорічне правопорушення особа впродовж року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення.

Установивши строк в один рік із дня закінчення виконання стягнення, якщо особа не вчинила нового адміністративного правопорушення, законодавець таким чином не визнає адміністративне правопорушення як обтяжливу обставину, оскільки досить часто норми статей адміністративного кодексу повторність кваліфікують як обтяжливу обставину. Так, згідно з ч. 2 ст. 92¹ КУпАП за ті самі дії, вчинені особою, яку впродовж року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, передбачена більш дієва штрафна санкція.

У зв'язку з цим стаття ст. 39 КУпАП установлює строк, по закінченню якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39¹ КУпАП). У разі вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб, передбаченої Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р.¹. Окремі питання щодо насильства за ознакою статі

¹ Відомості Верховної Ради. 2018. № 5. Ст.35.

регулюються й Законом «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р.¹.

Покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду (ст. 40 КУпАП). Ця стаття регламентує покладання обов'язку відшкодувати заподіяну майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації в результаті вчинення адміністративного правопорушення.

Окремими нормами статей КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за широке коло адміністративних правопорушень, що пов'язані із завданням майнової (матеріальної) шкоди громадянину, різноманітним суб'єктам приватного та публічного права, а також державі. До них можна віднести правопорушення із матеріальним складом.

Наприклад, за недодержання стандартів і технічних умов під час транспортування, зберігання й використання (експлуатації) продукції, якщо це спричинило зниження якості, псування або наднормативну втрату продукції (ст. 170 КУпАП), адміністративна відповідальність настає в разі настання певних наслідків, а саме якщо це спричинило зниження якості, псування або наднормативні втрати продукції.

У такому разі та в інших випадках адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, а також суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди.

Судовий збір (ст. 40¹) регламентує справляння судового збору у провадженні у справі про адміністративне правопорушення. У разі винесення судом (суддею) постанови про накладення адміністративного стягнення такий збір сплачується особою, на яку накладено таке стягнення.

Розмір і порядок сплати судового збору встановлюється Законом України «Про судовий збір» від 08.07. 2011 р.². Законом визначено, що судовий збір у провадженні у справі про адміністративне правопорушення в разі винесення судом (суддею) постанови про накла-

¹ Відомості Верховної Ради. 2005. № 52. Ст. 561.

² Відомості Верховної Ради. 2012. № 14. Ст.87.

дення адміністративного стягнення сплачується особою, на яку накладено таке стягнення.

Запитання і завдання

1. У чому полягає мета адміністративного стягнення?
2. До яких осіб можуть застосовуватися адміністративні стягнення?
3. Розкрийте види адміністративних стягнень.
4. У чому полягає основний зміст застосування адміністративних заходів впливу до неповнолітніх?
5. Розкрийте правила накладення адміністративних стягнень.
6. Наведіть приклади відшкодування заподіяної шкоди.
7. У яких випадках стягується судовий збір?

Література для поглибленого вивчення

1. Андрєєв Д., Коломоєць Т., Колпакова В. та ін. Адміністративне право України : словник термінів: навч. посіб. Київ: Ін Юре, 2014. 519 с.
2. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 376 с.
3. Співак М. Адміністративно-деліктне право. Адміністративний процес. Адміністративне судочинство. Київ, 2013. 272 с.
4. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право : підручник. Харків: Право, 2013. 656 с.
5. Колпаков В., Гордеев В. Теорія адміністративного проступку : монографія. Харків: Харків юридичний», 2016. 344 с.

РОЗДІЛ 4 ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК

4.1. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок

4.1. Стадії провадження у справі про адміністративний проступок

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це діяльність державних та інших уповноважених суб'єктів, яка врегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосування адміністративних стягнень.

Основними завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є такі:

- своєчасне, усебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;
- здійснення такого провадження суто в межах закону;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Види проваджень

Виділяють два види провадження в справах про адміністративні правопорушення – звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і регламентоване законодавством. Воно передбачає складання протоколу, визначає зміст, запобіжні заходи та порядок їх застосування, права й обов'язки учасників провадження, порядок розгляду справ, факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження передбачає мінімум процесуальних дій. Так, протокол про адміністративне правопорушення не складається:

- у визначених законом (ст. 258 КУпАП) випадках, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- коли за законом штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці правопорушення.

Спрощене провадження застосовується щодо незначної кількості правопорушень. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

Відповідно до ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 70, 77, ч. 3 ст. 85, ст. 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ч. 1 ст. 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, ст. 107 (у разі вчинення правопорушень, зазначених у ч. 3 ст. 238), ч. 3 ст. 109, ст.ст. 110, 115, ч.ч. 1, 3 і 5 ст. 116, ч. 3 ст. 116², ч.ч. 1 і 3 ст. 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), ст.ст. 118, 119, 134, 135, 185-3, 197 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), ст. 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), якщо особа не оскаржує допущеного порушення та адміністративного стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складають у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких належить до компетенції суб'єкта публічної адміністрації, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі.

Протоколи не складають також в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладають і стягують, а попередження оформляють на місці вчинення правопорушення.

У випадках, передбачених ч.ч. 1, 2 цієї статті, уповноважені органи (посадові особи) на місці вчинення правопорушення вино-

сять постанову в справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 283 КУпАП.

Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить учинене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог ст. 256 КУпАП, за винятком випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 185³, та правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, зокрема зафіксованих в автоматичному режимі. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Постанову в справі про адміністративне правопорушення складають у двох екземплярах, один із яких вручають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності.

У разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою спеціальних технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі та мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складають, а постанову у справі про адміністративне правопорушення виносять без участі особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Копії постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих в автоматичному режимі, надсилають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, упродовж трьох днів від дня винесення такої постанови.

Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає систему пов'язаних між особою послідовних процесуальних дій, які прийнято називати стадіями.

Стадія 1. Адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) установлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю.

Стадія 2. Розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду й заслуховування; б) заслуховування справи; в) ухвалення постанови; г) доведення постанови до відома.

Стадія 3. Перегляд постанови (факультативна стадія): а) оскарження постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення;

Стадія 4. Виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання.

4.2. Докази в справі про адміністративне правопорушення та їх оцінювання

Відповідно до ст. 251 КУпАП доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, що працюють в автоматичному режимі, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також показаннями технічних приладів і технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, 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.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає в разі, якщо ці порушення за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності.

Пояснення особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Адміністративній відповідальності підлягають особи (ст. 12 КУпАП), які досягли на момент учинення адміністративного правопорушення 16-річного віку.

У поясненні особа, що вчинила протиправні дії (бездіяльність), за які нормами КУпАП передбачено адміністративну відповідальність, зазначає такі дані про себе: прізвище, ім'я, по батькові, місце народження, вік, громадянство, соціальний майновий та сімейний стан, освіту, вид занять, наявність спеціального права, відношення до військової служби, стан здоров'я, наявність судимості тощо.

Особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, відповідно до ст. 63 Конституції України має право відмовитися надавати пояснення щодо себе, членів своєї сім'ї чи близьких родичів.

Згідно зі ст. 268 КУпАП особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката чи іншого фахівця в галузі права, який за законом має право надавати правову допомогу особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову в справі. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише в разі, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце й час розгляду справи та якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Пояснення потерпілих

Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП).

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката чи іншого фахівця в галузі права, який має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову у справі про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 272 КУпАП потерпілого може бути опитано як свідка.

Законні представники та представники

Інтереси особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, і потерпілих, якими є неповнолітні або особи, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі реалізовувати власні права в справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники), що визначено в ст. 270 КУпАП.

Інтереси потерпілого може представляти представник – адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Повноваження адвоката як представника потерпілого посвідчуються документами, зазначеними у ч. 2 ст. 271 цього КУпАП.

Захисник

У розгляді справи про адміністративне правопорушення можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право ознайомитись із матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України (ст. 271 КУпАП).

Повноваження адвоката на участь у розгляді справи підтверджуються довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або ордером чи дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додають витяг із договору, у якому зазначають повноваження адвоката або обмеження його прав на вчинення окремих дій як захисника. Сторони засвідчують витяг підписами.

Якщо особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат.

Пояснення свідків

Як свідка у справі про адміністративне правопорушення може бути викликано кожна особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню в цій справі. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому стосовно справи та відповісти на поставлені запитання (ст. 272 КУпАП).

Висновок експерта

Різновидом даних, які отримують від людей у формі слів, цифр, графіків та інших способів фіксування інформації, є висновки експертів, позиції фахівців. Рішення про проведення експертизи ухвалює суб'єкт провадження адміністративної справи. Такого експерта призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, зокрема для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та надати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним питань (ст. 273 КУпАП).

Перекладач

Згідно зі ст. 274 КУпАП перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне

правопорушення. Перекладач зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та якомога точніше здійснити доручений йому переклад.

Оцінкою доказів є висновок органу чи посадової особи, що розглядали справу, про достовірність або недостовірність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи.

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.

Показання технічних приладів і засобів

Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, регламентований ст.ст. 279¹-279⁴, якими доповнено КУпАП відповідно до останніх змін у законодавстві.

Інші докази у справі про адміністративні правопорушення

Особисті докази. Протиправне діяння відбивається у свідомості людей, які його вчинили або спостерігали момент його вчинення, а також виявляється у вигляді різних змін на предметах і документах. У першому разі це образи й поняття, що належать до сфери психіки, у другому – зміна предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

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).

4.3. Розгляд справи про адміністративний проступок

Розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна процесуальна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення. Саме на цій стадії вирішуються найважливіші завдання такого провадження. Ці завдання поляга-

ють у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення та відповідні процесуальні документи, що оформляються адміністративним органом відповідно до відомчої інструкції¹.

Стадії адміністративного провадження передбачають окремі етапи, тобто групи взаємопов'язаних дій. Кожен етап відповідно містить у собі послідовно здійснювані конкретні дії.

Підготовка справи до розгляду є першим етапом процесуальної стадії розгляду справи. Від цього етапу залежить загалом законність, справедливість і правильність подальшого розгляду справи.

Зазначена процесуальна стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП передбачає три етапи:

- 1) підготовка справи до розгляду;
- 2) розгляд справи;
- 3) ухвалення в ній постанови.

Кожен із цих етапів має свої специфічні цілі й завдання, а також характеризується відносною самостійністю, послідовністю і завершеністю, хоча всі вони тісно пов'язані між собою.

Під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення відповідно до ст. 278 КУпАП вирішуються такі питання:

- чи належить до їх компетенції розгляд цієї справи (ст. 218-222);
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення (ст. 254-258);
- чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду, якщо справу не розглядають на місці (ст. 277² КУпАП визначає, що повістка особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді. У ній зазначають дату й місце розгляду справи. Інших осіб, які беруть участь у цьому провадженні, інформують про день розгляду справи в той самий строк);

¹ Наприклад, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена Наказом МВС України від 6.11.2015 № 1376 та Інструкція щодо оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена Наказом МВС України від 7.11.2015 № 1395.

- чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвокатів.

На цьому етапі провадження поліцейський також вирішує питання про достатність і наявність додаткових матеріалів, що сприяють розгляду справи.

Місце розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст. 276 КУпАП)

Місцями розгляду справ про адміністративні правопорушення є:

- місце вчинення правопорушення;
- місце обліку транспортних засобів;
- місце проживання правопорушників;
- місце оброблення та обліку правопорушень;
- інше місце розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають за місцем його вчинення, коли йдеться про правопорушення, передбачені в КУпАП статтями 80, 81, 121-126, 127¹-129, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130 і статтею 139 (коли правопорушення вчинено водієм), її можуть також розглядати за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників.

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені в КУпАП ст.ст. 177 і 178, розглядають за місцем їх учинення або за місцем проживання порушника.

Справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, розглядають за місцем оброблення та обліку таких правопорушень.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення

Процес розгляду справ про адміністративні правопорушення здійснюється на основі принципу оперативності й економічності. Справи про адміністративне правопорушення розглядають у строки, визначені ст. 277 КУпАП. Так, загальний строк розгляду

становить 15 днів, для окремих видів правопорушень – одну добу, три, п'ять і сім днів.

Упродовж однієї доби розглядаються справи про правопорушення, визначені в КУпАП низкою статей, а саме: ст. 42², частиною 1 ст. 44, ст.ст. 44¹, 106¹, 106², 162, 172^{1о}-172^{2о}, 173, 173¹, 173², 178, 185, частиною 1 ст. 185³, ст.ст. 185⁷, 185^{1о}, 188²², 203-206¹.

У триденний строк розглядають справи про правопорушення, визначені в КУпАП (ст.ст. 146, 160, 185¹, 212⁷-212²⁰).

Упродовж п'яти днів розглядають справи, визначені в КУпАП (ст.ст. 46¹, 51, 166⁹, 176, 188³⁴).

У семиденний строк розглядають справи, визначені в КУпАП (ст.ст. 101-103).

Повідомлення про розгляд справи

Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу розглядають лише в разі, коли є дані про своєчасне її сповіщення щодо місця й часу розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи згідно з ч. 1 ст. 268 КУпАП («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності»).

Про час і місце розгляду справи має бути оповіщено осіб, які беруть у ній участь.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення особі, яку притягують до адміністративної відповідальності, роз'яснюють її права, зокрема: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді 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 ведеться провадження; оскаржити постанову у справі (ч. 1 ст. 268 КУпАП).

Слід звернути увагу на розгляд справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що розпочинається з представлення поліцейського, який розглядає цю справу.

Поліцейський, який розглядає справу, реалізує такий алгоритм дій:

- оголошує, яка справа підлягає розгляду;
- зазначає осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності;
- роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права та обов'язки;
- оголошує протокол про адміністративне правопорушення (якщо складення протоколу передбачено КУпАП);
- заслуховує осіб, які беруть участь у розгляді справи;
- досліджує докази та вирішує клопотання.

Під час розгляду справи потерпілого може бути опитано як свідка.

Поліцейський оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, керуючись законом і правосвідомістю.

Якщо під час розгляду справи поліцейський дійде висновку, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення, матеріали передають прокуророві або органу досудового розслідування.

У разі малозначності вчиненого адміністративного правопорушення поліцейський може звільнити особу від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають відкрито, за винятком справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці.

Порядок винесення постанови про адміністративні правопорушення

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, уповноважена посадова особа адміністративного органу відповідно до ст. 283 КУпАП виносить постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Згідно з ч. 2 ст. 283 КУпАП постанова про адміністративне правопорушення має містити низку загальних відомостей і реквізитів, а саме:

- найменування органу (посадової особи), який виніс постанову;

- дату розгляду справи;
- відомості про особу, щодо якої розглядається справа;
- опис обставин, установлених під час розгляду справи;
- зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення;
- ухвалене в справі рішення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, окрім даних, передбачених ч. 2 ст. 283 КУпАП, має містити відомості про:

- дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення;
- транспортний засіб, який зафіксовано в момент учинення правопорушення (марка, модель, номерний знак);
- технічний засіб, яким здійснено фото- або відеозапис;
- розмір штрафу та порядок його сплати;
- правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження;
- відривну квитанцію із зазначенням реквізитів і можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу (ч. 3 ст. 283 КУпАП).

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, наприклад за ст. 122 («Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху»), окрім даних, визначених у ч. 2, 3 ст. 283 КУпАП, має містити відомості про адресу веб-сайту в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент учинення адміністративного правопорушення; ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Оголошення постанови у справі та вручення її копії

Відповідно до ст. 285 КУпАП («Оголошення постанови в справі про адміністративне правопорушення і вручення копії постанови») постанову в справі про адміністративне правопорушення оголошують негайно по закінченні розгляду адміністративної справи.

Копію постанови у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів вручають або надсилають особі, щодо якої цю постанову винесено. Цей документ вручають особі, притягнутій до адміністративної відповідальності, особисто під підпис.

Оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення та її перегляд

Особа, щодо якої винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, може її оскаржити в порядку, визначеному ст. 288 КУпАП («Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення»), у строк, визначений ст. 289 КУпАП («Строк оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення»).

Постанову у справі про адміністративне правопорушення (ст. 287) можуть оскаржити:

- прокурор;
- особа, щодо якої її винесено;
- потерпілий.

Розгляд скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення

Відповідно до ст. 293 КУпАП («Розгляд скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення») посадова особа органу адміністративного органу, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час розгляду скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність та обґрунтованість її винесення 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 щоб стягнення не було посилено.

За умови, якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), не правоможним вирішувати цю справу, таку постанову скасовують і справу надсилають на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Копію рішення щодо скарги на постанову впродовж трьох днів надсилають особі, стосовно якої її винесено, у той самий строк копію постанови надсилають потерпілому на його прохання.

Набуття чинності постановою у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 291 КУпАП постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набуває законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови – упродовж десяти днів із дня винесення постанови, за винятком випадків накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Водночас у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксовані в автоматичному режимі, постанова набуває чинності впродовж десяти днів від дня її вручення.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зокрема зафіксоване в автоматичному режимі, набуває законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення чи про відмову в її отриманні.

Днем отримання постанови є дата, зазначена в поштовому повідомленні про вручення її особі, за якою зареєстровано транспортний засіб, або повнолітньому члену сім'ї такої особи. У разі якщо особа, за якою зареєстровано транспортний засіб, відмовляється від отримання постанови, днем отримання постанови є день проставлення в поштовому повідомленні позначки про відмову в її отриманні.

Постанова про позбавлення права керування транспортним засобом набуває чинності з наступного дня після закінчення строку на її оскарження, а в разі такого оскарження – з дня набрання законної сили рішенням за результатами такого оскарження, яке винесено за наслідками розгляду справи по суті.

Питання для самоконтролю

1. Які існують стадії провадження у справі про адміністративний проступок?
2. У чому полягає сутність складання протоколу у справі про адміністративне правопорушення?
3. Які органи та посадові особи уповноважені скласти протокол про адміністративне правопорушення?
4. Розкрийте зміст та зазначте органи розгляду справи про адміністративний проступок.
5. Схарактеризуйте основні етапи розгляду справи про адміністративний поступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома).
6. Які існують особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі?
7. Схарактеризуйте оскарження й перегляд постанови у справі про адміністративний проступок (порядок і строк оскарження постанови, результати перегляду, виконання постанови про накладення адміністративного стягнення).

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне процесуальне право: навч. посіб. / за заг. ред. Т. П. Мінки. Харків: Право, 2013. 352 с.
2. Богуцький В., Богуцька В., Мартиновський В. та ін. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Харків : Юрайт, 2013. 224 с.
3. Колпаков В., Гордєєв В. Адміністративно-деліктний процес: навч. посіб. Харків: Харків юридичний, 2012. 228 с.
4. Калюжний Р., Іншин М., Шопіна І. та ін. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: Алерта, 2013. 976 с.
5. Остапенко О. Кваліфікація адміністративних правопорушень. Львів: Львівський інститут внутрішніх справ, 2000. 173 с.

СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО (публічне адміністрування в деяких сферах)

РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ

Утвердження України як правової держави безпосередньо пов'язане з якісним функціонуванням спеціальної системи органів – органів юстиції. Слід зауважити, що сам термін «юстиція» з лат. *justitia* (від *jus* – «право») означає «справедливість, законність». Більшість словникових джерел цей термін пов'язують із судом, судовою діяльністю держави, правосуддям тощо. Натомість як частина адміністративно-політичної сфери діяльність органів юстиції не може бути зумовлена виключно здійсненням правосуддя – їх головне призначення інше.

Таким чином, можемо констатувати *широке розуміння юстиції та органів юстиції* як функціонування судової гілки влади, правосуддя, органів правозахисту, діяльності юристів тощо; й *вузьке* – як системи органів, які є частиною адміністративно-політичної сфери, що забезпечують дотримання верховенства права, дотримання прав людини й основних свобод, рівний доступ до правосуддя та ефективну боротьбу з корупцією¹.

Спираючись на зазначене, **публічним адмініструванням у сфері юстиції слід уважати діяльність органів публічної адміністрації, на які покладено завдання забезпечення демократичного**

¹ Місія Мін'юсту: <https://minjust.gov.ua/pages/mission>

розвитку України з дотриманням верховенства права, забезпеченням дотримання прав людини та основних свобод, рівного доступу до правосуддя та ефективної боротьби з корупцією, що здійснюється в адміністративно-правових формах і за допомогою адміністративно-правових методів, які спрямовані на забезпечення виконання поставлених завдань і реалізацію функцій у цій сфері.

Міністерство юстиції України (Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство юстиції України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи й діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації. Крім того Мін'юст є державним органом з питань банкрутства та органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади»¹.

Мін'юст очолює *Міністр*, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України.

¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228.

Повноваження керівника державної служби в Мін'юсті здійснює державний секретар Мін'юсту. *Державний секретар Мін'юсту* є вищою посадовою особою з кола державних службовців Мін'юсту. Державний секретар Мін'юсту підзвітний і підконтрольний Міністру.

Державний секретар Мін'юсту призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років із правом повторного призначення¹.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мін'юсту, обговорення найважливіших напрямків його діяльності в Мін'юсті створюється колегія. Для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності в Мін'юсті створюються інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи.

Слід відзначити, що при виборі моделі побудови апарату Міністерства юстиції України була надана перевага структурно-функціональному методу. Тож структурними підрозділами Міністерства юстиції України є Патронатна служба Міністра; Секретаріат Державного секретаря Міністерства; Управління зовнішніх зв'язків; Департамент взаємодії з органами державної влади; Управління інформування населення та реформування правової освіти; Департамент міжнародних спорів; Департамент публічного права; Департамент приватного права; Департамент з питань судової роботи та банкрутства; Департамент реєстрації та систематизації правових актів; Департамент з питань правосуддя та національної безпеки; Управління медичного забезпечення; Управління пенітенціарних інспекцій та ін.²

Зважаючи на значну кількість завдань і напрямків діяльності системи юстиції, їхня реалізація покладається на установи та органи, державні підприємства та інші інституції, які перебувають під адміністративним і координаційним впливом з боку Міністерства юстиції України. Зупинимось на їхній характеристиці.

¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228.

² Структурні підрозділи Міністерства // https://minjust.gov.ua/str_cent_struct

1. Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються Міністерству юстиції України та є його територіальними органами. Основними завданнями Головного територіального управління юстиції є: реалізація державної правової політики, державної політики з питань банкрутства, у сферах державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації статутів територіальних громад сіл, селищ, міст, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації; забезпечення реалізації державної політики у сферах організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), здійснення досудового розслідування злочинів, учинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України та ін.¹

2. Міжвідомча координаційна рада з питань правосуддя щодо неповнолітніх – це тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, утворений згідно з постановою КМУ від 24.05.2017 р. №357 з метою запровадження міжінституційної платформи для системного обговорення та вирішення проблемних питань розвитку правосуддя щодо неповнолітніх, ухвалення узгоджених рішень, що відповідають інтересам дитини.

3. Установи та органи юстиції: представники урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини²; науково-дослідні установи судових експертиз; державні нотаріальні контори;

¹ Про затвердження Положення про Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Мін'юсту України від 23.06.2011 № 1707/5.

² Наказ Мін'юсту від 09.02.2007 № 44/5 «Про затвердження Положення про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини».

підвідомчі установи та державні підприємства: ДП «Українська правова інформація»; ДП «Національні інформаційні системи»; Координаційний центр з надання правової допомоги; Інститут права та післядипломної освіти Міністерства юстиції; ДП «СЕТАМ»; ДП «Центр оцінки та інформації»; ДП «Санаторій «Лермонтовський»; ДП «Будинок юстиції».

4. Органи, що координуються через міністра юстиції. До них на сьогодні належить тільки Державна архівна служба України¹.

5. Координаційна рада молодих юристів України при Міністерстві юстиції України².

6. Державна кримінально-виконавча служба України. Основними завданнями ДКВС є: 1) реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань; 1-1) реалізація державної політики у сфері пробації; 2) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; 3) забезпечення формування системи наглядових, соціальних, виховних і профілактичних заходів, які застосовуються до засуджених та осіб, узятих під варту; 4) контроль за дотриманням прав людини і громадянина, вимог законодавства щодо виконання й відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту³.

На завершення зауважимо, що Мін'юстом сформульовано чотири основні стратегічні пріоритети, які визначатимуть стратегічний напрямок його діяльності: забезпечення верховенства права; мінімізація корупційних ризиків; поліпшення бізнес-клімату; формування та реалізація державної правової політики; подальша інституційна розбудова Мін'юсту⁴.

¹ Державна архівна служба України (Укрдержархів). http://www.archives.gov.ua/Archives/About_DASU.php

² Положення про Координаційну раду молодих юристів України при Міністерстві юстиції України: Затверджено Наказом Міністерства юстиції від 19.07.2007 № 520/5.

³ ДКВС // <https://minjust.gov.ua/dkvs/about/functional>

⁴ Стратегія: цілі та пріоритети // <https://minjust.gov.ua/strategy>

Запитання і завдання

1. У чому полягають головні завдання Міністерства юстиції України?
2. Які основні напрямки роботи Міністра юстиції України та який порядок його призначення?
3. У чому полягає роль та які основні повноваження Державного секретаря Мін'юсту?
4. Яка структура Міністерства юстиції України?
5. Які основні установи та органи, державні підприємства та інші інституції адмініструються або координуються з боку Міністерства юстиції України?

Література для поглибленого вивчення

1. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
2. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
3. Битяк Ю. Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право: посіб. для підготовки до іспиту. Харків: Право, 2016. 144 с.
4. Бондаренко К. Реформування галузі юстиції на сучасному етапі розвитку української держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №1. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/01/17.pdf>

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного устрою та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз.

У широкому розумінні, закріпленому у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», вона становить собою захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології та навколишнього природного середовища й інших сфер державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам¹.

¹ Про основи національної безпеки України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст.351.

Верховною Радою України від 19.06.2003 р. було ухвалено Закон України № 964-IV «Про основи національної безпеки України», який відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Законодавство у сфері національної безпеки включає низку законодавчих актів, якими визначено правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки і які мають як загальний, так і спеціальний характер. До першої групи належать Конституція України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. До другої групи належать правові акти, які визначають правовий статус суб'єктів публічного адміністрування, для яких функція забезпечення національною безпекою є основною (однією з основних): закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України»; «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України», «Про Службу зовнішньої розвідки України», «Про Державну прикордонну службу України» тощо. Крім того існує низка правових актів, якими регулюються окремі види діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки: закони України «Про боротьбу з тероризмом», «Про оборону України», «Про організацію оборонного планування»; «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та ін.

Об'єктами національної безпеки, на які спрямована діяльність суб'єктів публічного адміністрування, є людина і громадянин (їхні конституційні права і свободи); суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє природне середовище і природні ресурси); держава (її конституційний устрій, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність)¹.

Публічне адміністрування у сфері національної безпеки становить собою комплекс заходів, здійснюваних суб'єктами

¹ Про основи національної безпеки України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

публічного адміністрування з метою забезпечення або відновлення в разі порушення визначених Конституцією і законами України прав і свобод людини і громадянина, громадянського суспільства і держави, територіальної цілісності, недоторканості, суверенітету і публічного порядку від реальних та потенційних загроз.

Публічне адміністрування у сфері національної безпеки характеризується низкою **особливостей**, зокрема існуванням обмежень вільного обігу інформації відповідно до законодавства про державну таємницю; можливістю запровадження суб'єктами адміністрування адміністративно-правових режимів воєнного стану та надзвичайного стану; наявністю демократичного цивільного контролю над воєнною організацією і правоохоронними органами держави.

Суб'єктами публічного адміністрування у сфері національної безпеки є Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи й підрозділи цивільного захисту.

Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555, містить визначення сектору безпеки й оборони як охопленої єдиним керівництвом сукупності органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Сектор безпеки і оборони включає:

– *сили безпеки* – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетен-

ції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

– *сили оборони* – Збройні Сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну спеціальну службу транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи у площині залучення їх до виконання завдань з оборони держави;

Основні функції суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки.

– *нормотворчі*, сутність яких полягає в розробленні, затвердженні, удосконаленні та скасуванні правових приписів, які регулюють правовідносини у сфері національної безпеки;

– *правоохоронні*, які слід розуміти як напрямки діяльності суб'єктів публічного адміністрування, спрямовані на забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, охорони публічного порядку, власності, інших охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, що можуть здійснюватися з використанням особливих методів, включаючи публічний примус;

– *оборонні функції*, які включають комплекс політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки держави до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. *Збройна агресія* полягає в застосуванні іншою державою або групою держав збройної сили проти України, що може здійснюватися через вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупацію або анексію частини території України; блокаду портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав; напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України; засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних чи нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України тощо¹.

¹ Про оборону України. Закон від 06.12.1991 № 1932-XII.

Відповідно до ухваленого Верховною Радою України Закону України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» для забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях Генеральним штабом Збройних Сил України за погодженням з відповідними керівниками залучаються та використовуються сили і засоби Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, розвідувальних органів України, військової прокуратури, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а також працівники закладів охорони здоров'я. У зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, діє особливий порядок, що передбачає надання органам сектору безпеки й оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, потрібних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації¹.

Функції з надання адміністративних послуг у сфері національної безпеки характеризуються широкою розгалуженістю й зумовлені правовим статусом суб'єктів публічного адміністрування.

Підрозділами Національної поліції здійснюється видання дозволів на придбання й перевезення вогнепальної зброї, боеприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, видання дозволу на зберігання й носіння (реєстрація, перереєстрація) нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, деяких інших предметів.

Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації надаються адміністративні послуги з видання ліцензій на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі техніч-

¹ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Закон від 18.01.2018 №2268-VIII.

ного захисту інформації; видання ліцензій на провадження господарської діяльності з надання послуг у галузі криптографічного захисту інформації (крім послуг електронного цифрового підпису), торгівлі криптосистемами і засобами криптографічного захисту інформації.

Державною службою України з надзвичайних ситуацій надаються такі адміністративні послуги: анулювання ліцензії з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за заявою ліцензіата; видання дубліката свідоцтва про атестацію аварійно-рятувальної служби; видання ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення; видання свідоцтва про атестацію аварійно-рятувальної служби; звуження провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення; переоформлення ліцензії з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення; переоформлення свідоцтва про атестацію аварійно-рятувальної служби; перереєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки; розширення провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення.

Служба безпеки України здійснює видання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації; звуження провадження господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації та ін.

Функції з притягнення до адміністративної відповідальності у сфері національної безпеки мають своїм правовим підґрунтям склади адміністративних правопорушень, що містяться в таких главах Кодексу України про адміністративні правопорушення: 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»¹.

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у сфері національної безпеки визначена у главі 17 КУпАП. Так, відповідно до положень ст. 222-1 КУпАП органи Державної прикордонної служби України розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні.

Функції зі здійснення адміністративного судочинства у сфері національної безпеки можуть здійснюватися в порядку загального або спрощеного позовного провадження. Так, оскарження нормативно-правових актів суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки, оскарження їх рішень, дій та бездіяльності, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; щодо оскарження їх рішення, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розглядаються виключно в порядку загального позовного провадження. У порядку спрощеного позовного провадження можуть розглядатися справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію тощо.

¹ Каложний Р., Іншин М., Шопіна І. та ін. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.

Ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань¹.

Свої відмінності має провадження у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, ухваленого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них, передбаченого ст. 284 КАСУ.

Контрольні функції у сфері національної безпеки ґрунтуються на положеннях Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який дає визначення такого виду контролю як комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни².

Система цивільного контролю над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави складається з парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; а також громадського контролю.

¹ Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

² Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. №46. Ст. 366.

Запитання і завдання до самоконтролю

1. У чому виявляються сутність та особливості публічного адміністрування у сфері національної безпеки?
2. Схарактеризуйте основні функції публічного адміністрування у сфері національної безпеки.

Література для поглибленого вивчення

1. Зьолка В. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2015. 672 с.
2. Сокурєнко В. Сфера оборони України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. 544 с.
3. Коротатнік І., Шопіна І. Проблеми визначення галузевої належності воєнного (військового) права. Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції «Військова освіта і наука: сьогодення та майбутнє» / за заг. редакцією І.В. Толока. Київ : ВІКНУ, 2017. 373 с.
4. Корж І. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. 384 с.

РОЗДІЛ 3 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Загальна мета діяльності держави полягає в забезпеченні дотримання національних інтересів, які визначено ст.ст. 2, 3, 5 Конституції України. Ними є територіальна недоторканність і цілісність, забезпечення прав і свобод людини, здійснення народом влади безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування. Конкретні засоби досягнення цієї загальної мети залежать від об'єкта, на який здійснюють вплив уповноважені державні органи.

До *економічної діяльності держави* слід віднести діяльність, що закріплена ст. 10 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. №436-IV¹ і названа напрямками економічної політики держави, за винятком положень, які стосуються бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики. Відтак до економічної діяльності держави належить діяльність щодо реалізації структурно-галузевої, інвестиційної, амортизаційної політики, політики інституційних перетворень, антимонопольно-конкурентної, зовнішньоекономічної політики.

Відносини у сфері економіки регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право притаманними йому правовими засобами впорядковує певну частину відносин у сфері економіки.

Публічне адміністрування у сфері економіки здійснюється за декількома напрямками, що виділені, виходячи з ознаки єдності мети його здійснення.

1. *Забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки* – структурних змін, зокрема стимулювання розвитку окремих галузей та виробництва, сфер економічного розвитку (наприклад, малого підприємництва); інвестування, інновації, ціноутворення тощо.

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV.

Серед актів програмного спрямування слід відзначити закони України «Про державні цільові програми» (2004 р.), «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» (2004 р.), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (2003 р.) та деякі інші. Програмне спрямування мають окремі постанови Верховної Ради України – «Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції» від 21.12.1993 р. та деякі інші.

Положення норм законів конкретизовано підзаконними нормативно-правовими актами – указами Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами міністерств, служб, агентств, інспекцій (наказами, інструкціями, листами, роз'ясненнями тощо). Положення підзаконних нормативно-правових актів стосуються тих або інших аспектів діяльності органів публічного адміністрування економіки і спрямовані переважно на врегулювання організаційних питань у окремих сферах економічної діяльності. Це зокрема розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року» від 24.05.2017р. № 504-р, «Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року» від 20.10.2010 р. № 2174-р та інші.

Водночас окремі проблеми публічного адміністрування у сфері економіки вирішуються лише в підзаконних актах, що не забезпечує належної якості такого регулювання.

2. *Визначення сфери економіки, які можуть складати об'єкт недержавної власності та механізм її набуття*, – наприклад, через приватизацію, антимонопольне регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності (наприклад, казенних підприємств).

Серед нормативно-правових актів цієї групи слід виокремити закони, якими встановлені загальні межі проведення приватизації. Це закони України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 р. №2269-VIII, «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 07.07.1999 р. № 847-XIV, «Про внесення змін до деяких законів

України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012-2014 роки» від 13.01.2012 р. № 4336-VI та інші. Особливості правового регулювання відносин у сфері приватизації врегульовано Податковим кодексом України (у редакції від 01.01.2017 р.), Господарським кодексом України від 16.01.2003 №436-IV, Цивільним кодексом України від 16.01.2003 р. №435-IV.

Серед означених законів найбільш численну групу становлять закони, якими визначено особливості приватизації окремих об'єктів.

Антимонопольне регулювання (або створення умов щодо формування конкурентного середовища) визначається в законах України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. №3659-XII, «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 р. №236/96-ВР, «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. №1682-III, «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. №2210-III та інші закони й підзаконні нормативно-правові акти.

3. *Публічне адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності.* Відповідно до ст.18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки через підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. П. 9 ст. 92 Конституції України визначено, що виключно законами України регулюються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності. Основним нормативно-правовим актом, який регулює ці відносини, є Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. № 959-XII. Крім того, експортно-імпорتنі операції регулюють зокрема закони України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» від 22.12.1998 р. № 332-XIV та деякі інші. Окремо слід виділити Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (остання редакція від 22 березня 2018 року № 2375-VIII), норми якого поряд із приписами міжнародних договорів, ратифікованих у встановленому порядку окремими законодавчими й підзаконними актами, регулюють питання здійснення державної митної справи.

До видів зовнішньоекономічної діяльності, які здійснюються в Україні суб'єктами цієї діяльності, належать: експорт та імпорт товарів, капіталів і робочої сили; надання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України послуг, наукова, науково-технічна, науково-виробнича, виробнича, навчальна та інша кооперація на комерційній основі та ін.

4. *Визначення підстав і меж використання імперативних та диспозитивних методів публічного правового регулювання відносин у сфері економіки.* Мова йде про реєстрацію, ліцензування, квотування, надання дозволів, застосування заходів адміністративної відповідальності тощо.

В економічних відносинах органічне поєднання імперативного й диспозитивного методів правового регулювання виявляється в чіткості, послідовності, однозначності законодавчого визначення напрямків розвитку вітчизняної економіки, меж діяльності державних органів щодо регулювання економічних відносин та їх відповідних повноважень, у суворому дотриманні правових норм, розвиненості системи державних гарантій реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, у дієвому захисті економічних інтересів держави. З іншого боку, мають бути розвинені засоби й заходи, притаманні диспозитивному методу публічного правового регулювання відносин в економічній сфері, що означає встановлення правової можливості альтернативного вибору учасниками цих відносин варіантів поведінки в межах закону.

Така правова можливість реалізується зокрема в дозволах, адміністративних угодах, адміністративних послугах, які забезпечують соціальну свободу й активність людини, реалізацію принципу «дозволено те, що не заборонено законом».

Органи виконавчої влади як суб'єкти публічного адміністрування здійснюють організаційну, цілеспрямовану діяльність щодо розбудови демократичного суспільства, забезпечення пропорційного розвитку економіки України.

Суб'єкти публічного адміністрування у сфері економіки доцільно систематизувати на такі групи:

– загальні суб'єкти (Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та інші);

- суб'єкти публічного адміністрування щодо окремих галузей економіки та міжгалузевого публічного адміністрування економікою;
- суб'єкти публічного адміністрування на територіальному (місцевому) рівні;
- суб'єкти публічного адміністрування на локальному рівні.

Кабінет Міністрів України відповідно до ст.116 Конституції України та ст.2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. №794-VII забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, рівні умови розвитку всіх форм власності, організовує та забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України та ін.

Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, а також міжвідомчої координації з питань економічного й соціального співробітництва України з ЄС є **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України**¹.

Його основні завдання розділені на два види залежно від сфери публічного адміністрування. Якщо вплив стосується всіх сфер економічної діяльності, то це *загальні завдання*. У разі здійснення публічного адміністрування окремих сфер економічної діяльності держави виділяються *спеціальні завдання*.

Більшість завдань Мінекономрозвитку України стосуються питань публічного адміністрування конкретними сферами економічної діяльності держави й пов'язані з реалізацією державної політики щодо регіонального розвитку, ціноутворення, конкуренції, зовнішньоекономічної діяльності, державного замовлення та державного резерву, економічної політики у сфері оборони та безпеки.

До *основних завдань* віднесено ті, що спрямовані на формування та забезпечення реалізації державної політики: економічного і соціального розвитку; ціноутворення; торгівлі; регіонального

¹ Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України :Указ Президента України від 31.05.2011 №634/2011

розвитку; технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінювання (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінювання відповідності, управління якістю); державних закупівель, державного замовлення; державно-приватного партнерства; державного ринкового нагляду; торгівлі та побутових послуг; з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС; зовнішньоекономічної діяльності, політики інтеграції економіки України у світову економіку, співробітництва із СОТ; співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги.

До спеціальних завдань віднесено ті, що стосуються формування державної політики: у сфері захисту прав споживачів; у сфері статистики, керуючись засадами професійної незалежності та самостійності органів державної статистики щодо розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики; з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; з питань державного експортного контролю; у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України); з питань ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; у сфері державного матеріального резерву; у сфері управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави; забезпечення нормативно-правового регулювання у вищезазначених сферах; забезпечення реалізації в межах своїх повноважень державної економічної політики у сфері оборони та безпеки; удосконалення в межах своїх повноважень інструментів, процедур і стандартів діяльності органів виконавчої влади.

Мінекономрозвитку України в межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує Міністр економічного розвитку і торгівлі України. Мінекономрозвитку України видає в разі потреби разом

з іншими центральними органами виконавчої влади спільні акти. Накази Мінекономрозвитку України, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, ухвалюються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки належать **Державна служба статистики, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів**, на які покладено функції з моніторингу динаміки цін (тарифів) на споживчому ринку (Державна служба статистики) та контролю за дотриманням вимог формування, установлення та застосування державних регульованих цін. Ці функції раніше реалізувала Державна інспекція з контролю за цінами, яка була ліквідована відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Положенням про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 урегульовано статус Держпродспоживслужби як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства та який реалізує державну політику в галузі ветеринарної медицини, сферах безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин, ідентифікації та реєстрації тварин, санітарного законодавства, попередження та зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення та ін.¹

До суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки належить **Державна регуляторна служба України**. Відповідно до Положення про Державну регуляторну службу України², ДРС є

¹ Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667.

² Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 №724.

центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності. ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності (п.1).

Публічне адміністрування у сфері антимонопольного регулювання стосується цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, насамперед **Антимонопольного комітету України** як державного органу зі спеціальним статусом (ч.1 ст.1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. №3659-ХІІ¹). Діяльність Антимонопольного комітету України як суб'єкта публічного адміністрування у сфері економіки стосується реалізації функцій та компетенції відповідно до чинного законодавства, пов'язаних із застосуванням заходів імперативного характеру, а також опосередкованого впливу з метою забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Публічне адміністрування *щодо окремих галузей економіки* здійснюють галузеві міністерства, окремі служби: *Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Державна авіаційна служба України, Державна служба України з безпеки на транспорті.*

Повноваження *щодо міжгалузевого публічного адміністрування економікою* мають окремі державні агентства: *Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство резерву* та ін. Також доцільно віднести до таких суб'єктів *Фонд державного майна України.*

На місцевому рівні у структурі обласних, міських Київської та Севастопольської державних адміністрацій діють структурні

¹ Про Антимонопольний комітет України: Закон від 26.11.1993 №3659-ХІІ.

підрозділи економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій. У структурі районних, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій функціонують підрозділи економічного розвитку та торгівлі. Вид структурних підрозділів (департамент, управління, відділ, сектор) та їх статус як юридичних осіб публічного права визначається головою обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій залежно від ступеня складності завдань.

На локальному рівні безпосереднє публічне адміністрування державними підприємствами та організаціями здійснює керівник – генеральний директор (директор), який очолює адміністрацію цього підприємства або організації. Свої функції керівник здійснює відповідно до контракту, укладеному між ним та Мінекономрозвитку, а також статуту (положенню), затвердженому Мінекономрозвитку, якщо вони входять до сфери його управління.

До засобів публічного адміністрування (тобто тих, які відзначаються адміністративно-правовою природою застосування, а тому їх також можна назвати адміністративно-правовими засобами впливу держави) у сфері економіки належать ліцензування, патентування, квотування, державна реєстрація, функціонування дозвільної системи. Також до них слід віднести стандартизацію.

Незважаючи на те, що ліцензування, патентування, квотування вказані у статті 12 Господарського кодексу України, вони належать до засобів публічного адміністрування у сфері економіки, адже:

- відносини, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з використанням цих заходів, є наслідком організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади;
- ці відносини мають публічний правовий характер, оскільки суб'єкт державного управління у сфері економіки обов'язково має юридичні повноваження щодо інших учасників цих відносин – суб'єктів господарювання,
- ці відносини можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта, але згода іншого не є обов'язковою,
- порушення однією зі сторін своїх обов'язків тягне відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою.

Розмежування між господарсько-правовими та адміністративно-правовими відносинами в цьому разі відбувається відповідним чином.

До господарських відносин не належать згідно зі ст. 4 Господарського кодексу України адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень. Саме в разі ліцензування, патентування, квотування, сертифікації, стандартизації, здійснення дозвільної діяльності таке застосування не пов'язане із господарською компетенцією уповноважених державних органів, але пов'язане із реалізацією їх організаційно-розпорядчих повноважень, ухваленням приписів, які є обов'язковими до виконання. Тому порядок реалізації цих заходів регулюється нормами адміністративного права.

Ліцензія – це документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання – ліцензіата – на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності впродовж визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов. Відносини, пов'язані з ліцензуванням певних видів господарської діяльності, регулюються законом.

Торговий патент – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання займатися певними видами підприємницької діяльності впродовж установленого строку. *Спеціальний торговий патент* – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта господарювання на особливий порядок оподаткування відповідно до закону. Порядок патентування певних видів підприємницької діяльності встановлюється законом.

Квотування – це встановлення граничного обсягу (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону.

Стандартизація – це діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо

наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері.

Державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців – це офіційне визнання за допомогою засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу-підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV¹.

Дозвільна система у сфері господарської діяльності – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з виданням документів дозвільного характеру².

Можна виділити такі *види дозвільної діяльності у сфері економіки* залежно від напрямку її здійснення: 1) діяльність, пов'язана з легітимацією суб'єкта господарювання (реалізується через надання ліцензій та патентів); 2) діяльність щодо надання суб'єкту підприємництва права на провадження певних дій через надання документів дозвільного характеру; 3) у сфері захисту економічної конкуренції. Серед названих видів дозвільної діяльності найбільша кількість дозволів видається щодо провадження певних дій через надання документів дозвільного характеру.

Окремо слід виділити державний контроль у сфері економіки як елемент публічного адміністрування. *Функцію державного контролю реалізують уповноважені державні органи*, які слід розподілити на дві великі групи:

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон від 15.05.2003 № 755-IV.

² Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон від 06.09.2005 № 2806-IV.

1) органи, для яких більшість їх функцій є контрольно-наглядовими;

2) органи, для яких контрольно-наглядові функції не є основними функціями їхньої діяльності.

При цьому друга група органів численніша за першу.

До першої групи слід віднести такі органи виконавчої влади та їх територіальні відділи (відділення, управління тощо): Державну аудиторську службу України, Державну казначейську службу України, Антимонопольний комітет України, Державну фіскальну службу України.

До другої групи належать практично всі суб'єкти публічного адміністрування економіки на центральному та місцевому рівнях.

Основними напрямками контролю є дотримання загальнообов'язкових правил, установлених чинним законодавством, з питань зовнішньої діяльності суб'єктів контролю щодо фінансово-господарського становища підприємств, зокрема тих, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави та мають монополію на загальнодержавному ринку товарів і послуг; цін та ціноутворення; додержання умов реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги, кредитів, грантів, іноземних інвестицій; стану економічної конкуренції на ринку; сплати суб'єктами господарських відносин податків, зборів та інших обов'язкових платежів та ін.

Основними формами контрольної діяльності є ревізії, перевірки, моніторинг, експертиза.

Питання для самоконтролю

1. Схарактеризуйте особливості публічного адміністрування у сфері економіки.

2. Назвіть напрямки публічного адміністрування у сфері економіки.

3. Визначте особливості правового статусу загальних суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки

4. Схарактеризуйте правовий статус суб'єктів публічного адміністрування щодо окремих галузей економіки та міжгалузевого публічного адміністрування економікою.

5. Визначте особливості правового статусу суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки на територіальному (місцевому) рівні.

6. Схарактеризуйте правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері економіки на локальному рівні.

7. Назвіть основні засоби публічного адміністрування у сфері економіки та доведіть адміністративно-правову природу їх застосування.

8. Надайте характеристику основних засобів публічного адміністрування у сфері економіки.

9. Розкрийте особливості державного контролю у сфері економіки як елементу публічного адміністрування.

Література для поглибленого вивчення

1. Авер'янов В. Вибрані наукові праці. Київ: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. 448 с.

2. Битяк Ю., Гаращук В., Зуй В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків : Право, 2013. 656 с.

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

4. Бондар Г., Коломоєць Т., Колпаков К. та ін. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні. Запоріжжя : ЗНУ, 2014. 204 с.

5. Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення: монографія. Хмельницький: «Поліграфіст», 2017. 392 с.

6. Кузьменко О., Пастух І., Користін О. та ін. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.

7. Битяк Ю. та ін. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України. 2013. 864 с.

8. Рябченко О. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки: Наукова доповідь. Київ: Логос, 2013. 40 с.

9. Douglas, R., & Head, M. Douglas and Jones's Administrative Law (7th ed.). Sydney, N.S.W.: Federation Press, 2014. 884 p.

10. Peter Leyland, Gordon Anthony Textbook on Administrative Law. Oxford University Press, 2016. 516 p.

11. Keith Werhan Principles of Administrative Law, 2d (Concise Hornbook Series). West Academic, 2014. 440 p.

12. Daniel Freund, Alistair Price On the legal effects of unlawful administrative action / Daniel Freund, Alistair Price / South African Law Journal. 2017. – Volume 134 Number 1. P. 184-208.

13. Adrian Vermeule Rationally Arbitrary Decisions in Administrative Law / Adrian Vermeule / The Journal of Legal Studies. 2015. № 2. P. 475-507.

14. Bojan Bugarcic Administrative Law Developments in Post-Communist Slovenia: Between West European Ideals and East European Reality / European Public Law. 2016. № 22. Issue 1. PP. 25-48.

РОЗДІЛ 4

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

В умовах сьогоденних соціально-економічних змін у сучасній Україні перед державою стоїть завдання створити умови, за яких громадяни мали б можливість забезпечувати свої права, свободи та законні інтереси. Це безпосередньо стосується і сфери охорони здоров'я. Ключове місце в питанні реалізації права громадян на отримання якісних медичних і фармацевтичних послуг займає організація охорони здоров'я, ефективність її функціонування. Саме це є найважливішим завданням публічної влади, яке вона реалізує через свої органи.

Охорона здоров'я – це система заходів, що здійснюються з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості її життя.

Основними **принципами охорони здоров'я в Україні** є такі:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямком діяльності суспільства й держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у сфері охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

– орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у сфері охорони здоров'я;

– попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я¹.

Суб'єктами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я є:

1. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я виходячи з повноважень, визначених у Конституції України.

2. Міністерство охорони здоров'я України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

3. Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон від 19.11.1992 № 2801-ХІІ.

4. Національна служба здоров'я України (НСЗУ), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

5. Центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади охорони здоров'я (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Служба безпеки України тощо).

6. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

7. Національна академія медичних наук України – державна наукова організація з проблем медицини та охорони здоров'я, яка заснована на державній власності та діє відповідно до законодавства України на самоврядній основі.

Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я здійснюється через:

- ухвалення нормативно-правових актів, які регламентують медичну та фармацевтичну діяльність;
- забезпечення загальнодоступності медичних послуг (медичної допомоги);
- забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг;
- визначення та забезпечення гарантованого державою обсягу медичних послуг і ліків, які сплачуються з державного бюджету;
- державний контроль і нагляд в галузі охорони здоров'я.

Нормативно-правове регулювання охорони здоров'я на сьогодні здійснюється за допомогою положень таких нормативних актів:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (ст. 3 проголошує життя і здоров'я людини серед найвищих соціальних цінностей; ст. 28 установлює, що жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідженням; ст. 49 закріплює право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та визначає основні положення державної політики у сфері охорони здоров'я; ст. 50 установлює право

кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди).

2. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р., які визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини в цій сфері.

3. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р., який закріплює державні фінансові гарантії надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) і лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій.

4. Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14.11.2017 р., який визначає правові, економічні та організаційні засади і напрямки регулювання розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування.

5. Низка спеціальних законів, які присвячені правовому регулюванню окремих напрямків охорони здоров'я, зокрема: «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12.12.1991 р., «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р., «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15.02.1995 р. тощо.

6. Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30.11.2016 р., «Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» від 27.12.2017 р., «Про утворення Національної служби здоров'я України» від 27.12.2017 р. тощо.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30.11.2016 р., «Про схвалення Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року» від 27 грудня 2017 р. тощо.

8. Накази МОЗ України «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19.03.2018 р., «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19.3.2018 р. тощо.

Забезпечення загальнодоступності медичних послуг (медичної допомоги) здійснюється передусім за рахунок можливості отримання залежно від медичних показань медичної допомоги таких видів:

– *екстрена медична допомога*, що полягає у здійсненні медичними працівниками невідкладних організаційних, діагностичних і лікувальних заходів, спрямованих на врятування та збереження життя людини в невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я;

– *первинна медична допомога*, що передбачає надання консультацій, проведення діагностики та лікування найбільш поширених хвороб, травм, отруень, патологічних, фізіологічних (під час вагітності) станів, здійснення профілактичних заходів. Первинну медичну допомогу надають лікарі загальної практики – сімейні лікарі, лікарі інших спеціальностей та інші медичні працівники, які працюють під їх керівництвом;

– *вторинна (спеціалізована) медична допомога*, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах лікарями відповідної спеціалізації та передбачає надання консультацій, проведення діагностики, лікування, реабілітації та профілактики хвороб, травм, отруень, патологічних і фізіологічних (під час вагітності та пологів) станів;

– *третинна (високоспеціалізована) медична допомога*, що надається в амбулаторних або стаціонарних умовах у плановому порядку або в екстрених випадках і передбачає надання консультацій, проведення діагностики, лікування хвороб, травм, отруень, патологічних станів, ведення фізіологічних станів (під час вагітності та пологів) із застосуванням високотехнологічного обладнання та/або високоспеціалізованих медичних процедур високої складності;

– на останніх стадіях перебігу невиліковних захворювань пацієнтам надається *паліативна допомога*, що включає комплекс захо-

дів, спрямованих на полегшення фізичних та емоційних страждань пацієнтів, а також надання психосоціальної та моральної підтримки членам їх сімей;

– *медична реабілітація* – вид медичної допомоги, що надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах і включає систему медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень і рецидивів захворювання.

Також важливим є створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я та забезпеченням фінансування надання гарантованого обсягу медичних послуг та лікарських засобів. Мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я формується з урахуванням потреб населення в медичному обслуговуванні, потреби забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів.

Відповідно до сучасних реформ формується ***спроможна мережа надання первинної медичної допомоги*** – організаційно інтегрована сукупність надавачів первинної медичної допомоги, здатних забезпечувати надання якісної, комплексної, безперервної та орієнтованої на пацієнта первинної медичної допомоги відповідно до соціально-демографічних характеристик населення, особливостей його розселення на відповідній території планування.

Ця мережа має забезпечити якість і доступність цього виду допомоги. Поряд із тим упроваджуються ***госпітальні округи***, які мусять забезпечити гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості. Створення госпітальних округів здійснюється з урахуванням таких чинників: належне робоче навантаження для закладів охорони здоров'я, що сприяє забезпеченню рівня безпеки та якості медичної допомоги; дотримання норм доступності необхідної медичної допомоги; поточні демографічні показники, структура захворюваності, тенденції міграції населення, а також їх прогнозування; усталені клінічні маршрути пацієнтів

до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу.

Забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг як важливий напрямок публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я здійснюється: 1) за допомогою використання механізмів контролю та нагляду за якістю таких послуг, що здійснюються на всіх стадіях (від державної реєстрації та отримання відповідних дозволів на право здійснювати медичну й фармацевтичну діяльність до завершальних етапів, коли вже є кінцевий результат такої діяльності); 2) через поліпшення результатів роботи системи загалом, тобто постійну модернізацію й удосконалення цієї системи.

У системі забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг розрізняють органічні та функціональні складові. Органічні становлять основу системи, і без них ця система існувати не може. Функціональні – це певні процеси, реалізація яких на практиці сприяє забезпеченню якості й безпеки медичних і фармацевтичних послуг¹.

До *органічних складових* системи забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг належать галузеві органи охорони здоров'я: Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками; Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги Міністерства охорони здоров'я України; Управління фармацевтичної діяльності та якості фармацевтичної продукції Міністерства охорони здоров'я України; Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України; Управління (департаменти) і відділи охорони здоров'я обласних, міських, районних державних адміністрацій та міських виконавчих комітетів.

До *функціональних складових* системи забезпечення якості та безпеки медичних і фармацевтичних послуг належать ліцензування, акредитація, стандартизація, атестація/сертифікація.

Ліцензування діяльності у сфері охорони здоров'я – це засіб державного регулювання провадження господарської діяльності

¹ Стеценко В. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження): монографія. Київ: Атіка, 2010. С. 94.

у сфері охорони здоров'я, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, що полягає у наданні відповідного дозволу підприємствам, установам, організаціям, а також індивідуальним підприємцям на право здійснювати діяльність у сфері охорони здоров'я з подальшим контролем та наглядом за дотриманням ліцензіатами умов надання такого дозволу.

Ліцензуванню підлягають усі підприємства, установи, організації, а також фізичні особи-підприємці, які здійснюють означені види діяльності незалежно від форми власності. Основним завданням цього засобу державного регулювання є визначення обсягу, якості та можливості надання здобувачем ліцензії відповідних послуг, а також визначення його реального стану та відповідності встановленим критеріям і стандартам.

Акредитація закладу охорони здоров'я – це офіційне визнання наявності в закладі охорони здоров'я умов для якісного, своєчасного, певного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам.

Акредитація лікувально-профілактичних закладів є додатковим засобом забезпечення якості та безпеки надання медичних і фармацевтичних послуг, гарантує наявність відповідних умов для надання таких послуг, якість професійної діяльності її працівників, а також відповідність закладів встановленим критеріям. І чим вища категорія, що надається такому закладу, тим більшими є гарантії отримання в певному закладі високоякісних медичних послуг.

Атестація медичних і фармацевтичних працівників – це адміністративна процедура щодо визначення відповідності знань, умінь і навичок медичного працівника встановленим зразкам (еталонам, стандартам) з подальшою можливістю присвоєнням певних кваліфікаційних категорій.

Визначення та забезпечення гарантованого державою обсягу медичних послуг і ліків, які оплачуються з державного бюджету

Відповідно до положень Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р.

держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України, надання громадянам необхідних їм медичних послуг і лікарських засобів, що передбачені програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, яка визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, для профілактики, діагностики, лікування й реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами. Таким чином, Кабінет Міністрів України щорічно затверджує перелік та обсяг медичних послуг (зокрема й медичних виробів) і лікарських засобів, які держава зобов'язується оплачувати, а також затверджує тарифи на ці послуги.

Здійснення державного контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я. Контроль якості медичних і фармацевтичних послуг можна поділити на:

1. Зовнішній (позавідомчий), який у свою чергу включає: а) контроль з боку суб'єктів, які надають відповідні дозволи на здійснення цих послуг (органи з ліцензування, акредитації закладів охорони здоров'я, атестації/сертифікації спеціалістів); б) контроль з боку правоохоронних органів та судів; в) контроль з боку професійних медичних (фармацевтичних) асоціацій та інших громадських професійних об'єднань, асоціацій захисту прав споживачів тощо.

2. Внутрішній (відомчий), який поділяється на: а) контроль, який здійснюється спеціалістами (експертами) медичного (фармацевтичного) закладу; б) контроль, який здійснюється спеціалістами (експертами) органів управління охорони здоров'я.

Основним завданням внутрішнього контролю якості є визначення ступеня відповідності діяльності й конкретних результатів роботи закладу загальноприйнятим стандартам із подальшою корекцією механізму забезпечення якості надання медичних і фармацевтичних послуг.

Виділяють такі об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я¹: обіг наркотичних засобів, обіг лікарських засобів, медична діяльність.

¹ Медичне право України: підручник / за заг. ред. С. Стеценка. Київ: Правова єдність, 2008. С. 246.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС
(адміністративна юстиція
як інструмент захисту прав особи)

РОЗДІЛ 1
ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА

Адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічних правових конфліктів (суперечок), що виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Функціонування адміністративного судочинства в державі вказує на людиноцентристську концепцію державного управління, відповідність його основним міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини і громадянина, утвердження принципу законності у сфері реалізації публічної влади.

Загальним *завданням адміністративного судочинства* є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом суперечок у сфері публічних правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони¹:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

¹ Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. за заг. ред. О. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;

10) своєчасно, тобто впродовж розумного строку.

Суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічних владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг.

Суб'єкти владних повноважень мають урахувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними в разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Законодавче закріплення цих критеріїв-принципів також дає можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про якість і природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта владних повноважень.

Ухвалення рішень, учинення (невчинення) дій на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України – за змістом цей критерій впливає з принципу законності, що закріплений у частині другій статті 19 Конституції України: «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».

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень:

- має бути утворений у порядку, визначеному Конституцією та законами України;
- зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених ним.

«У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень має ухвалювати рішення, вчиняти дії відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. Під установленими законом повноваженнями прийнято розуміти як ті, на наявність яких прямо вказує закон, – так звані «прямі повноваження», так і повноваження, які прямо законом не передбачені, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації суб'єктом владних повноважень своїх функцій (завдань), – так звані «похідні повноваження».

«У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми ухвалення рішення або вчинення дії та має обирати лише визначені законом засоби.

Ухвалення рішення, вчинення дії з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, – цей критерій інакше може бути сформульовано як принцип використання повноваження з належною метою. Належною є та мета, що визначена в законі або впливає з його цілей. Для забезпечення дотримання цього принципу доцільно, щоб у законодавчому акті чітко зазначалася мета, для якої надається повноваження. Цілі закону часто можуть бути виведені з його назви, преамбули або загальних положень. Часто для з'ясування мети повноважень та цілей закону доцільно звертатися до пояснювальної записки відповідного законопроекту та матеріалів його обговорення. Якщо мету повноваження в законі не визначено, то слід виходити із загальної мети, визначеної в статті 3 Конституції України, – утвердження і забезпечення прав людини є головним обов'язком держави.

Використання повноважень із неналежною метою за своїм змістом є зловживанням ними: використання їх нечесно, із протиправними намірами, з недоброю волею, зі спотвореним тлумаченням мети, з якою надано повноваження, з наявністю особистого інтер-

есу в ухваленні рішення або вчиненні дії. Якщо рішення було ухвалено для досягнення результатів, на які повноваження суб'єкта владних повноважень аж ніяк не спрямоване, таке рішення має бути визнано протиправним. Так, несумісним із метою повноваження можна визнати рішення місцевої влади здійснити ремонт на громадському майдані, де заплановано проведення законних акцій протесту, – для того, щоб їм перешкодити, оскільки потреби в такому ремонті немає. Так само несумісним з метою повноваження можна визнати рішення керівника органу про ліквідацію посади в органі і звільнення у зв'язку з цим державного службовця з цієї посади, якщо таким рішенням керівник органу хотів лише позбутися «небажаного» працівника.

Ухвалення рішення, учинення (невчинення) дії обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення або вчинення дії. Цей критерій відображає принцип обґрунтованості рішення або дії. Він вимагає від суб'єкта владних повноважень ураховувати як обставини, на обов'язковість урахування яких прямо вказує закон, так й інші, що мають значення в конкретній ситуації. Для цього він має ретельно зібрати і дослідити матеріали, що мають доказове значення у справі, – наприклад, документи, пояснення осіб, висновки експертів тощо. Суб'єкт владних повноважень має уникати ухвалення невмотивованих висновків, обґрунтованих припущеннями, а не конкретними обставинами. Так само неприпустимо надавати значення обставинам, які насправді не стосуються справи. Несприятливе для особи рішення має бути вмотивованим.

Ухвалення рішення, учинення дії безсторонньо (неупереджено) – цей критерій-принцип зобов'язує суб'єкта владних повноважень не мати упередженого ставлення до особи у своїх рішеннях та діях. Упереджено ставитися – означає бути прихильним до особи чи навпаки – поводитися з нею дискримінаційно через особисту симпатію чи антипатію або через власний інтерес у справі (фінансовий, родинний тощо), соціальний (корпоративний) інтерес, пов'язаний із належністю до певної спільноти, професії тощо. Ухвалюючи рішення або вчиняючи дію, суб'єкт владних повноважень не може ставати на бік будь-якої з осіб і не може вияв-

ляти себе заінтересованою стороною у справі, виходячи з будь-якого нелегітимного інтересу, тобто інтересу, який не впливає із завдань цього суб'єкта, визначених законом.

Ухвалення рішення, учинення (невчинення) дії добросовісно – цей критерій-принцип вимагає від суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, тобто з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеній законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через ухвалення рішення та вчинення дії.

Ухвалення рішення, учинення (невчинення) дій розумно (розсудливо). Під нерозсудливими (інакше – безглуздими, ірраціональними) рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень можна розуміти такі, яких жоден суб'єкт владних повноважень не міг би допустити, діючи відповідно до здорового глузду та обов'язків, покладених на нього законом. Нерозсудливими слід вважати також рішення, дії, бездіяльність, що є неприпустимими з погляду законів логіки та загальноухвалених моральних стандартів.

Ухвалення рішення, учинення дій з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації, – метою цього критерію-принципу є запобігання та усунення несправедливої (безпідставної) дискримінації. Суб'єкт владних повноважень має забезпечити рівне ставлення до осіб під час ухвалення рішення або вчинення дії за однакових (схожих) обставин. Це, звичайно, не означає ігнорування індивідуальних обставин кожної справи, а означає, що за схожих умов мають бути враховані принципи та підходи, які були застосовані під час розгляду подібної справи.

Несправедлива дискримінація буде відсутня, якщо орган надаватиме переваги певним категоріям осіб, виходячи із законних підстав і розумних об'єктивних обставин. Наприклад, не можна говорити про несправедливу дискримінацію, якщо суб'єкт владних повноважень першочергово буде приймати вагітних жінок, інвалідів тощо.

Принцип рівності (недискримінації) тісно пов'язаний із *принципом безсторонності (неупередженості)*, адже упереджене ставлення може виявлятися в дискримінації особи.

Ухвалення рішень, учинення дій пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення (дії), – цей критерій відображає *принцип пропорційності (адекватності)*. Дотримання принципу пропорційності особливо важливе під час ухвалення рішень або вжиття заходів, які матимуть вплив на права, свободи й інтереси особи. Метою дотримання цього принципу є досягнення розумного балансу між публічними інтересами, на забезпечення яких спрямовані рішення або дії суб'єкта владних повноважень, та інтересами конкретної особи.

Принцип пропорційності зокрема передбачає таке:

– здійснення повноважень, як правило, не має спричиняти будь-яких негативних наслідків, що не відповідали б цілям, яких заплановано досягти;

– якщо рішення або дія можуть обмежити права, свободи чи інтереси осіб, то такі обмеження мають бути виправдані потребою досягнення важливіших цілей;

– несприятливі наслідки для прав, свобод та інтересів особи внаслідок рішення чи дії суб'єкта владних повноважень мають бути значно меншими від тієї шкоди, яка могла б настати за відсутності такого рішення чи дії.

Таким чином, принцип пропорційності має на меті досягнення балансу між публічним інтересом та індивідуальним інтересом особи, а також між цілями та засобами їх досягнення.

Ухвалення рішення з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення – цей критерій впливає з *принципу гласності* щодо ухвалення рішень. Суб'єкт владних повноважень має застосовувати його, ухвалюючи рішення, що матиме вплив на права, свободи чи інтереси особи, особливо якщо це рішення може мати несприятливі наслідки для особи.

Особа, щодо якої ухвалюють таке рішення, має право бути вислуханою суб'єктом владних повноважень, вона може наводити

обставини та докази на їх підтвердження, правові аргументи тощо. Ця вимога не є обов'язковою, якщо спілкування із суб'єктом владних повноважень відбувається письмово й повноваження суб'єкта владних повноважень не є дискреційним.

Наприклад: якщо для надання адміністративної послуги потрібно надати певні документи і за їх наявності суб'єкт владних повноважень зобов'язаний надати цю послугу, то немає сенсу в наданні особі можливості бути вислуханою.

Принцип гласності також вимагає від суб'єкта владних повноважень забезпечити особі доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішення. Вибір способу надання інформації особі є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Наприклад, через місцеві засоби масової інформації або поштою мешканці будинку можуть бути повідомлені про підготовку рішення щодо будівництва й відкриття автозаправки неподалік будинку. Звичайно, що дотримання цього принципу має бути узгоджено з положеннями законів про доступ до різних видів інформації.

Ухвалення рішення, учинення дії своєчасно, тобто упродовж розумного строку – цей критерій-принцип означає не лише потребу дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, а й ухвалення рішення або вчинення дії упродовж розумного строку, без невиправданого для конкретної ситуації зволікання. Тривалість розумного строку залежить від складності певного питання, нагальності його вирішення, кількості людей, залучених до справи, їхньої поведінки тощо.

Під час розгляду суперечок про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди, незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, мусять перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам¹.

Установлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання

¹ Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 6.03.2008 № 2.

його рішень, дій та бездіяльності *може бути підставою для задоволення адміністративного позову, однак лише за умови, що встановлено порушення прав, свобод та інтересів позивача.* Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд має відмовити в задоволенні позову й постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на неприпустимість відхилення від принципів адміністративної процедури.

Запитання і завдання

1. Дайте визначення поняття «адміністративне судочинство».
2. Сформулюйте загальне завдання адміністративного судочинства.
3. Наведіть перелік питань, які перевіряються адміністративним судом у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
2. Лошицький М., Короєд С.. Завдання адміністративного судочинства: теоретичні питання реалізації. *Судова апеляція*. 2013. №3(32). С. 54–61.
3. Юшкевич О., Мельник Р. Основи адміністративного судочинства : навчально-тренінговий посібник. Харків: НікаНова, 2012. 266 с.

РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Конституцією визначено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічних правових відносин в Україні діють адміністративні суди (ст. 125 Конституції України). Кодекс адміністративного судочинства України в ст. 4 визначає *адміністративний суд* як суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ (переданих на вирішення адміністративного суду публічних правових суперечок).

Публічно-правовий спір – конфлікт, у якому хоча б одна сторона здійснює публічні владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникла у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і конфлікт виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і конфлікт виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

Уявлення про систему адміністративних судів в Україні можна скласти на підставі системного аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII.

За змістом його положень систему адміністративних судів складають:

- місцеві адміністративні суди – місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди;
- апеляційні адміністративні суди;
- Касаційний адміністративний суд у складі Верховного суду.

Організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства

Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Місцевими

адміністративними судами є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Станом на 01.01.2018 р. до мережі місцевих адміністративних судів належать: Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим; окружні адміністративні суди в областях, окружні адміністративні суди міст Києва та Севастополя¹. Юрисдикція місцевих судів щодо окремих категорій справ, а також порядок їх розгляду визначаються КАСУ.

Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у восьми апеляційних округах. Це зокрема Перший апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Донецьку та Луганську області, розташований у містах Донецьку та Краматорську Донецької області; Восьмий апеляційний адміністративний суд в апеляційному окрузі, що включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, розташований у місті Львові².

У випадках, визначених КАСУ, апеляційні адміністративні суди діють як суди першої інстанції.

У складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Рішення про утворення судової палати, її склад, а також про обрання секретаря судової палати ухвалюються зборами суддів апеляційного суду за пропозицією голови суду.

Повноваження апеляційного суду:

- 1) здійснює правосуддя в порядку, установленому процесуальним законом;
- 2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики відповідні місцеві суди, Верховний Суд;
- 3) надає місцевим судам методичну допомогу в застосуванні законодавства та ін.

¹ Мережа місцевих адміністративних судів. Визначена Указом Президента України від 16.11.2004 № 1417 у редакції від 29.12.2017.

² Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах. Указ Президента України від 29.12.2017 № 455

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

Верховний Суд: здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої чи апеляційної інстанції, у порядку, установленому процесуальним законом; здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом та ін.

У складі Верховного Суду діє *Касаційний адміністративний суд*, до складу якого входять судді відповідної спеціалізації.

У Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати з урахуванням спеціалізації суддів для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав;
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Інші палати створюються за рішенням зборів суддів касаційного суду.

Запитання і завдання

1. Якими нормативно-правовими актами визначається система адміністративних судів України?
2. Схарактеризуйте організаційно-правові засади функціонування судової системи під час здійснення адміністративного судочинства.
3. Визначте систему адміністративних судів і поясніть принцип її побудови.

Література для поглибленого вивчення

1. Чаку Є. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012. 181 с.
2. Пчелін В. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 40 с.
3. Ковалів М., Гаврильців М., Стахура І. Адміністративне судочинство: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.

РОЗДІЛ 3 ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Принципи адміністративного судочинства – це основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права¹.

Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

Верховенство права. Суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Учасники судового процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників судового процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Розгляд справ в адміністративних судах здійснюється відкрито, крім випадків, визначених КАСУ. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Від особи, яка бажає бути присутньою в судовому засіданні, забороняється вимагати будь-які документи, крім документа, що посвідчує особу.

Особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, допускаються до зали судового засідання до початку судового

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т.: Т.1. Загальна частина. ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

засідання та під час перерви. Суд може видалити із зали судового засідання осіб, які перешкоджають веденню судового засідання, здійсненню прав або виконанню обов'язків учасників судового процесу чи судді, порушують порядок. Особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіо-запис з використанням портативних відео- й аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених КАСУ.

Трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду. Якщо всі учасники справи беруть участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет в обов'язковому порядку.

Проведення в залі судового засідання фотозйомки, відеозапису, а також трансляція судового засідання мають здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання та здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Розгляд справи в закритому судовому засіданні здійснюється в разі, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, потреби захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом. Про розгляд справи в закритому судовому засіданні постановляється ухвала. Суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні відбувається з дотриманням правил здійснення адміністративного судочинства. Під час такого розгляду можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі потреби – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Суд попереджає зазначених осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбуваються в закритому судовому засіданні.

Використання систем відеоконференцзв'язку та транслявання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не припускається. Якщо під час закритого судо-

вого засідання буде встановлено, що інформація, для забезпечення нерозголошення якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні, вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд постановляє ухвалу про подальший розгляд справи у відкритому судовому засіданні.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, крім випадків, визначених КАСУ.

Ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Будь-яка особа, що не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому законом.

Особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, які подали апеляційну чи касаційну скаргу на відповідне рішення, мають право ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи, одержувати копії судових рішень у порядку, передбаченому КАСУ.

Інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви (скарги) або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого, є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному веб-порталі судової влади України в порядку, визначеному Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему.

У разі постановлення судом ухвали про розгляд справи в закритому судовому засіданні інформація щодо справи не розкривається, окрім відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого.

При цьому під час розкриття інформації щодо такої справи не можуть бути оприлюднені такі відомості:

1) місце проживання або перебування фізичних осіб із зазначенням адреси, номери телефонів чи інших засобів зв'язку, адреси електронної пошти, реєстраційні номери облікової картки платника податків, реквізити документів, що посвідчують особу, унікальні номери запису в Єдиному державному демографічному реєстрі;

2) реєстраційні номери транспортних засобів;

3) номери банківських рахунків, номери платіжних карток;

4) інформація, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Ці відомості замінюються літерними або цифровими позначеннями.

Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі. Розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін і свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАСУ, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічних правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, установлених КАСУ. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності.

Суд вживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Обов'язковість судового рішення. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання

судового рішення зумовлює відповідальність, установлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи. Касаційному оскарженню підлягають як судові рішення суду першої інстанції, що були змінені, залишені без змін або скасовані без винесення нового рішення судом апеляційної інстанції, так і судові рішення апеляційної інстанції, винесені у справі після її перегляду.

Такі рішення можуть бути оскаржені повністю або частково.

Право на касаційне оскарження є безумовним, тобто таким, що належить усім визначеним цією статтею суб'єктам. Це право не може бути обмеженим, оскільки є одним із принципів адміністративного судочинства (ст.13 КАСУ), що вказує на його засадничий характер. Водночас серед окремих категорій адміністративних справ, особливості провадження у яких регламентовані КАСУ, можна знайти справи, де касаційне оскарження виключається. Зокрема мова йде про справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму. Відповідно до ч. 9 ст.177 судове рішення суду апеляційної інстанції в цій категорії справ є остаточним.

Розумність строків розгляду справи судом

Розумний строк – найкоротший строк розгляду й вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Неприпустимість зловживання процесуальними правами

Такими діями можуть бути визнані:

1) подання скарги на судові рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, що вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкодження розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета суперечки або в суперечці, що має очевидно штучний характер та ін.

Відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення

Судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

Відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674-VI *судовий збір* – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) сторін та їхніх представників, що пов'язані з прибуттям до суду;
- 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз;
- 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцеперебуванням, забезпеченням доказів;
- 5) пов'язані з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення терміна «принципи адміністративного судочинства». Окресліть їх значення.
2. У яких випадках і чому суд може вийти за межі позовних вимог?
3. Чим викликана вимога дотримання розумного строку в розгляді адміністративних справ і в чому вона полягає?

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне судочинство : навч. посіб. за заг. ред. Н. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.
2. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. проф. О. Рябченко. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2014. 304 с.
3. Мілієнко О. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 132-139.

РОЗДІЛ 4

ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічних правових суперечок:

1) суперечок фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких суперечок законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) суперечок щодо приймання громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) суперечок між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

4) суперечок, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічної правової суперечки надано такому суб'єкту законом;

6) суперечок щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) суперечок фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації;

8) суперечок щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) суперечок щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) суперечок щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

11) суперечок фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за винятком суперечок, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зі зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю;

12) суперечок щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень».

Слід мати на увазі, що відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України *юрисдикція адміністративних судів не поширюється на такі категорії справ:*

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАСУ;

- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

- 5) щодо позовних вимог, які є похідними від вимог у приватній правовій суперечці та заявлені разом з ними, якщо ця суперечка підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства й перебуває на розгляді відповідного суду.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи ухвалені (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення (вчинення дії);

- 4) безсторонньо (неупереджено);

- 5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) із дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі ухвалення рішення;

10) своєчасно, тобто упродовж розумного строку.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесено законом до компетенції певного адміністративного суду¹. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України можна виділити предметну, територіальну та інстанційну підсудність.

Предметна підсудність (юрисдикція) визначається КАСУ відповідно до предмета позову. Відтак місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів.

Окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи.

Територіальна підсудність (юрисдикція) відповідно з КАСУ є: – *абсолютно визначеною* – «Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування. Позови до юридичних осіб

¹ Демський Е. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (ст. 26 КАСУ);

- *альтернативною* - «Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, розташування) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцеперебуванням відповідача. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцеперебуванням відповідача. У разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача (ст. 25 КАСУ);

- *виключною* - «Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель і рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, адміністративні справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їх посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ» (ст. 27 КАСУ).

Інстанційна підсудність характеризується наявністю трьох ланок адміністративних судів:

Суд першої інстанції. Місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди) вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції, крім випадків, визначених ч. 2-4 ст. 22 КАСУ.

Апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції підсудні справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної потреби земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Суд апеляційної інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції.

У випадках, визначених КАСУ, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. Велика Палата Верховного Суду переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Суд касаційної інстанції. Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції.

Питання для самоконтролю

1. Визначте та схарактеризуйте види територіальної підсудності.
2. На які категорії справ відповідно до КАСУ не поширюється юрисдикція адміністративних судів?

3. Назвіть і схарактеризуйте види підсудності адміністративних справ.

Література для поглибленого вивчення

1. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

2. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. *Вісник Вищого адміністративного судочинства України*. 2013. №3. С. 39-53.

3. Армаш Н., Бандурка О., Басов А. та ін. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. Київ: Прецедент; Істина. 890 с.

РОЗДІЛ 5 АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ВИМОГИ ДО НЬОГО

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах. Позов до адміністративного суду висувається через подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами *спрощеного позовного провадження*, яке призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке їх вирішення.

У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета суперечки та їх обґрунтування. Вона подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Позовна заява може бути складена за допомогою заповнення бланка позову, наданого судом.

Кодекс адміністративного судочинства України встановлює формальні вимоги до позовної заяви як основного документа, що є, з одного боку, формою звернення до суду, а з іншого – підставою для відкриття провадження.

Першою та головною умовою відповідності обраної форми звернення до суду вимогам, установленим КАСУ, є подання позовної заяви в письмовій формі.

Відповідно *письмовою формою* є такий спосіб зовнішнього вираження документа, який за допомогою письма та умовних знаків забезпечує збереження інформації, що міститься в ньому на матеріальному носії.

Ухваленим на сьогодні матеріальним носієм є папір, на якому потрібна інформація надрукована машинописним способом, за допомогою комп'ютера або написана від руки. У перспективі поширення використання електронних носіїв інформації у сфері державного управління може стати можливим подання заяви електро-

ною поштою, принаймні вже зараз, при дотриманні певних вимог, відвітувати перед податковою можна за допомогою Internet. Важливим кроком до такої зручності має стати широке впровадження електронного підпису, оскільки однією з головних вимог до позовної заяви є наявність особистого підпису заявника або його представника¹.

Будь-яких чітких вимог до вигляду позовної заяви закон не встановлює. Тому під час її складання варто керуватись загальними правилами правопису та культури ділового мовлення. Так, текст заяви залежно від способу написання має бути чорного кольору – якщо це машинописний або комп'ютерний спосіб, якщо ж текст написано від руки, то припускається використання чорного та синього чорнила. Для рукописного тексту також актуальною є вимога охайності та розбірливості під час його написання. Юридична техніка вимагає крім того точної вказівки назви документа, тобто необхідно писати «позовна заява». На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

У позовній заяві зазначаються:

- 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місце розташування (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти.

Подаючи позовну заяву, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається до суду, і надати вичерпну інформацію про інших осіб,

¹ Про електронні документи та електронний документообіг: Закон від 22.05.2003 р. № 851-IV

які беруть участь у справі. Для того щоб суд мав змогу скласти повне уявлення про заявника, встановлено обов'язкові дані про його особу, які потрібно висвітлити в заяві.

Залежно від того, звертається зі скаргою фізична особа чи юридична, вона має вказати відповідно своє ім'я або найменування.

Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається з прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить¹.

Найменуванням юридичної особи є назва, що вказана в її установчих документах і внесена до єдиного державного реєстру, містить інформацію про її організаційно-правову форму, характер діяльності або є її комерційним (фірмовим) найменуванням².

Такі самі вимоги висуваються і до основних даних про інших осіб, які беруть участь у справі.

Подajući касаційну скаргу, потрібно обов'язково зазначити, хто звертається з оскарженням, і надати вичерпну інформацію про інших осіб, які беруть участь у справі. Для того щоб суд мав змогу скласти повне уявлення про скаржника, встановлено обов'язкові дані про його особу, які потрібно висвітлити в скарзі. Зокрема йдеться про:

– ***ім'я (найменування) особи.***

Залежності від того, звертається зі скаргою фізична особа чи юридична, вона має вказати відповідно своє ім'я або найменування.

Ім'я фізичної особи, яка є громадянином України, складається з прізвища, власного імені та по батькові, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить³.

Найменуванням юридичної особи є назва, що вказана в її установчих документах і внесена до Єдиного державного реєстру, містить інформацію про її організаційно-правову форму, характер діяльності або є її комерційним (фірмовим) найменуванням⁴;

– ***поштову адресу особи;***

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.

² Там само.

³ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV.

⁴ Там само.

– номер засобу зв'язку, адресу електронної пошти, якщо такі є.

Засобами зв'язку можуть бути телефони (стаціонарні або мобільні), факси та електронна пошта. Зазначення всіх цих засобів у заяві не є обов'язковим, але саме скаржник є зацікавленою особою, і тому в його інтересах – бути обізнаним в усіх стадіях розгляду своєї справи;

– реєстраційний номер облікової картки платника податків – елемент Державного реєстру фізичних осіб України, який надається фізичним особам-платникам податків та інших обов'язкових платежів і зберігається за ними впродовж усього їхнього життя (Наказ Міністерства доходів і зборів України від 10.12.2013 р. №779 «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків»).

Якщо позовна заява подається представником, то в ній додатково зазначаються відомості щодо нього;

– зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо в позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

– зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів.

На завершення особа, яка подає касаційну скаргу, має сформулювати зміст вимог до суду, виходячи з тих обставин і фактів, на які вона посилалась у своїй скарзі.

Так, кожна особа має право у встановленому порядку звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист за допомогою:

1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним і скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень проти-правною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повнова-жень) суб'єкта владних повноважень;

6) ухвалення судом одного з таких рішень та стягнення з відпо-відача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або безді-яльністю.

Відповідне формулювання позовних вимог має міститися в позовній заяві з викладенням обставин, якими обґрунтовує свою позицію позивач;

– **виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують такі обставини.**

У позовній заяві потрібно дати детальний опис фактів, що стосу-ються публічного правового конфлікту, з обов'язковим посиланням на відповідний нормативно-правовий акт. Водночас слід ураху-вати, що, по-перше, частина позовних заяв складається й подається пересічними громадянами без використання правової допомоги (це законом не заборонено), по-друге, суди при відправленні ними правосуддя є незалежними. Тому доходимо до висновку, що суд не зв'язаний викладеною в заяві позицією (оцінкою) тих чи інших фактів навіть за умови підкріплення їх відповідними положеннями нормативно-правових актів. Констатація порушення прав і закон-них інтересів з посиланням на правові акти є позицією сторони, яку вона відстоює в суді. А вже адміністративний суд має ухвалити остаточне правосудне рішення щодо висунутих вимог.

– **відомості про взяття заходів досудового врегулювання суперечки** – у разі якщо законом встановлено обов'язковий досудо-вий порядок урегулювання суперечки;

– **відомості про взяття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;**

– **перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності в позивача або іншої особи оригіналів письмових або електро-нних доказів, копії яких додано до заяви;**

– у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – **обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;**

– у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – **відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;**

– **власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом і з тих самих підстав.**

У разі пред'явлення позову особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи або звільненою від сплати судового збору відповідно до закону, у заяві мають бути зазначені відповідні підстави. У позовній заяві можуть бути вказані й інші відомості, потрібні для правильного вирішення суперечки.

Запитання і завдання

1. Хто має право звертатися до адміністративного суду зі зверненням про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах?
2. Назвіть обов'язкові елементи адміністративного позову.
3. Які особливості подання позовної заяви представником?

Література для поглибленого вивчення

1. Муза О. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 239-244.
2. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика: монографія / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. С. 110-127.
3. Армаш Н., Дрозд О., Ігнатенко В. та ін. Оскарження судових рішень і ухвал в системі адміністративного судочинства України: практичний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2017. 272 с.

РОЗДІЛ 6 СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України, у порядку загального або спрощеного позовного провадження.

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи: щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАСУ; щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Справами незначної складності є справи щодо: ухвалення громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; перебування іноземців або осіб без громадянства на території України; типові справи.

Учасники справи мають рівні процесуальні права та обов'язки. У контексті особливостей публічних правових суперечок (фактичної нерівності учасників справи, де однією стороною є суб'єкт владних повноважень) поняття «рівність» розуміється не стільки як «однаковість» у переліку прав і обов'язків, скільки як законодавчо встановлене й гарантоване державою наділення кожного учасника справи реальним правом впливати своїми діями на доведення своєї правової позиції в суді або користуватися спеціальними процесуальними гарантіями (презумпція вини суб'єкта владних повноважень, право суду збирати докази з власної ініціативи тощо).

Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Зловживання процесуальними правами не припускається і має певні негативні правові наслідки: залишення без розгляду або повернення скарги, заяви, клопотання (ч. 3 ст. 45 КАСУ); покладення на сторону, що припустилася зловживання, судових витрат повністю або частково незалежно від результатів вирішення конфлікту (ч. 8 ст. 139 КАСУ); застосування заходів процесуального примусу (гл. 9 КАСУ).

Адміністративною процесуальною правоздатністю наділені:

- громадяни України
- іноземці
- особи без громадянства

повнолітні особи, не визнані судом недієздатними, або особи до 18 р. у суперечках з приводу публічних правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь (діяльність молодіжних і дитячих громадських організацій тощо)

- державні органи (органи державної влади, інші державні органи);
- органи влади Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи;
- підприємства, установи, організації.

Відповідно до положень КАСУ *учасниками судового процесу* є: учасники справи – сторони (позивач, відповідач), треті особи; органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб; представники учасників справи; помічник судді; секретар судового засідання; судовий розпорядник; свідок; експерт; експерт із питань права; перекладач; спеціаліст.

Позивачами в адміністративній справі можуть бути: громадяни України; іноземці чи особи без громадянства; підприємства, установи, організації (юридичні особи); суб'єкти владних повноважень.

Відповідачами в адміністративній справі можуть бути:

- суб'єкти владних повноважень;
- громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Юридично статус позивача та відповідача особи набувають з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі, в якій зокрема зазначається, ким і до кого пред'явлено адміністративний позов (ч. 9 ст. 171 КАСУ).

При заміні неналежної сторони первинний позивач або відповідач втрачає статус «сторони», а отже, і втрачає адміністративну правосуб'єктність. Не впливає на процесуальні права факт заміни неналежної сторони, якщо при цьому процесуальний статус особи (первинного позивача або відповідача) не втрачено, а змінено, зокрема за правилами ч.ч. 2, 3 ст.48 КАСУ. У такому разі особа залишається або стороною (другим відповідачем у справі (ч. 3 ст. 48), або особою, яка бере участь у справі (третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет суперечки (ч. 2 ст. 48).

Загальні процесуальні права (права, що надаються незалежно від процесуального статусу):

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;

2) надавати докази; брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;

3) надавати заяви та клопотання, пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;

4) ознайомлюватися з протоколом судового засідання, матеріалами фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;

5) оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;

6) сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі, якщо ці дії не суперечать закону або не порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси;

7) учасники справи можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Спеціальні процесуальні права (права, що надаються відповідно до процесуального статусу):

- позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову, змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог через подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше як за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження;

- відповідач має право визнати позов повністю або частково, надати відгук на позовну заяву;

- відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може висунути зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 КАСУ.

Процесуальні обов'язки учасників: виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу; сприяти своєчасному, усебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи; з'являтися в судові засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою; надавати наявні в них докази в порядку та строки, установлені законом або судом, не приховувати доказів; надавати суду повні й достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні; виконувати процесуальні дії у встановлені законом або судом строки; виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Строк звернення до адміністративного суду є процесуальним строком, що обчислюється за правилами ст. 120 КАСУ: строк, що визначається місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця цього строку.

Строк звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи обчислюється з дня, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, і становить *шість місяців*. Строк звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог, і становить *три місяці*.

Строк оскарження нормативно-правових актів до адміністративного суду – *упродовж всього строку їх чинності* (ч. 3 ст. 264 КАСУ).

Строк звернення до адміністративного суду щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій становить *п'ять днів* із дня ухвалення рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 5 ст. 273 КАСУ).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце до дня голосування, може бути подано до адміністративного суду *у н'ятиденний строк*, але не пізніше двадцять другої години дня, що передує дню голосування (ч. 7 ст. 273 КАСУ).

Позовні заяви щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комі-

сій, що мали місце в день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці, може бути подано до адміністративного суду у *дводенний строк* із дня ухвалення рішення, учинення дії або допущення бездіяльності (ч. 8 ст. 273 КАСУ).

Позовну заяву про уточнення списку виборців може бути подано не пізніше як *за два дні до дня голосування* (ч. 3 ст. 274 КАСУ).

Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть також установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, або законом визначена обов'язковість досудового порядку вирішення суперечки, то для звернення до адміністративного суду встановлюється тримісячний строк, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Розрізняють обов'язкові та факультативні стадії адміністративного судочинства. Проходження обов'язкових стадій під час розгляду адміністративної справи є обов'язковим. Порушення стадійності є порушенням процесуальної норми, що має наслідком скасування судового рішення.

До *обов'язкових стадій* адміністративного судочинства зараховують:

- 1) звернення до суду та відкриття провадження у справі;
- 2) підготовче провадження;
- 3) розгляд справи по суті:
 - відкриття розгляду справи по суті;
 - з'ясування обставин справи та дослідження доказів;
 - судові дебати;
 - ухвалення судового рішення.

Проходження факультативних стадій є необов'язковим етапом розгляду адміністративної справи. Вони ініціюються учасниками розгляду справи відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України.

До факультативних стадій адміністративного судочинства зараховують:

1) урегулювання суперечки за участю судді;

2) перегляд судових рішень:

– апеляційне провадження;

– касаційне провадження;

– перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Залежно від виду провадження (звичайне чи спрощене) стадія «підготовче провадження» може бути відповідно обов'язковою чи факультативною.

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення.

Судове рішення – це акт правосуддя, що ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України (Постанова Пленуму ВАСУ «Про судові рішення в адміністративній справі від 20.05.2013 № 7).

Перегляд судових рішень. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, установлених КАСУ. Закон не визначає підстави оскарження рішення суду, надаючи широку можливість для захисту прав і законних інтересів учасників справи в порядку перегляду рішень суду першої інстанції. На основі системного аналізу гл.1 розділу III КАСУ можна зробити висновок, що вимога перегляду рішення переважно базується на неправильності чи неповноті дослідження доказів і встановлення обставин у справі та (або) застосування норм права. Адже саме така інформація має бути подана в апеляційній скарзі (ст. 296 КАСУ).

Підставами касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права.

Норми матеріального права регулюють змістовий бік реальних суспільних відносин, є мірою юридичних прав і обов'язків їх учасників, тобто складають зміст права.



На відміну від них, **норми процесуального права** регулюють юрисдикційну процедуру (порядок) діяльності компетентних органів держави з утілення й захисту норм матеріального права, прав і законних інтересів учасників суспільних відносин. Інакше кажучи, підкреслюється нормативно-процедурний і загальнообов'язковий характер процесуальних норм, де як змістовий елемент правового припису постає правило-процедура, що відповідає на питання, яким чином, у якому порядку здійснюється компетенція правозастосовувального суб'єкта та інших учасників процесу застосування норм матеріального права.

Строки оскарження. Апеляційна скарга на рішення суду подається впродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – впродовж п'ятнадцяти днів з дня його (її) проголошення. Якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду або розгляду справи в порядку письмового провадження, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Касаційна скарга на судові рішення подається впродовж тридцяти днів з дня його проголошення. У разі якщо в судовому засіданні було оголошено лише вступну та резолютивну частини судового рішення або розгляду справи (вирішення питання) без повідомлення (виклику) учасників справи, зазначений строк обчислюється з дня складення повного судового рішення.

Апеляційна та касаційна скарги подаються безпосередньо до суду відповідної інстанції.

За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення – без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково й ухвалити нове судові рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково чи залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;

4) визнати нечинним судові рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених КАСУ випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення і направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю.

Суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів і вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права. Суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти наявні докази.

Суд касаційної інстанції не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права. У суді касаційної інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову в суді касаційної інстанції не припускається.

Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов згідно з вимогами, установленними статтею 34 та главою 9 розділу II КАСУ, з урахуванням особливостей, зазначених у цій главі.

Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі, а також в інших випадках, передбачених КАСУ, вирішуються судом касаційної інстанції через постановлення ухвал у порядку, визначеному КАСУ для постановлення ухвал суду першої інстанції.

Постанова чи ухвала суду касаційної інстанції оформлюється суддею-доповідачем (іншим суддею, якщо суддя-доповідач не згодний з постановою або ухвалою) і підписується всім складом суду, який розглядав справу.

Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними й оскарженню не підлягають.

Перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами. Заяву про перегляд судового рішення суду будь-якої інстанції, яке набрало законної сили, мають право подати учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими скасовано закони та інші нормативно-правові акти, що діяли на час розгляду справи, не дозволяється, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність фізичної особи.

Не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами: переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом.

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

- установа Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконано;
- установа вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судове рішення;
- установа міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань під час вирішення цієї справи судом.

Під час перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду під час ухвалення судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може:

- відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі;
- задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення;
- скасувати судове рішення й закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

За результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами Верховний Суд може також скасувати судове рішення (судові рішення) повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції.

Судовий контроль за виконанням судових рішень. Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді в судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття в судове засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Ухвала суду про накладення штрафу, що набрала законної сили, надсилається для виконання до державної виконавчої служби. З наступного дня після набрання ухвалою законної сили на суму заборгованості без додаткового рішення суду нараховується пеня в розмірі трьох відсотків річних з урахуванням індексу інфляції.

Сплата штрафу не звільняє від обов'язку виконати рішення суду та подати звіт про його виконання. Повторне невиконання цього обов'язку зумовлює застосування наслідків, установлених частинами першою і другою цієї статті, але розмір нового штрафу при цьому збільшується на суму штрафу, який було або мало бути сплачено за попередньою ухвалою.

Запитання і завдання

1. Яким є механізм судового контролю за виконанням судових рішень?
2. Визначте підстави перегляду справ за нововиявленими обставинами.
3. Назвіть види судових рішень і схарактеризуйте їх.

Література для поглибленого вивчення

1. Константи́й О. Судовий захист прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері: міжнародний і національний рівень судочинства. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2. С. 196-203.
2. Коломoeць Т., Лютіков П., Віхляев М. та ін. Адміністративне судочинство. Київ: Істина, 2011. 300 с.
3. Беззубов Д., Заросило В., Подоляка С. та ін. Засади правового регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства : навчальний посібник. Київ: МП «Леся», 2015. 120 с.

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Адміністративна відповідальність (поняття) – вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції).

Адміністративна відповідальність юридичних осіб (риса):

1) визначається КУпАП та іншими законами України у вигляді накладення на юридичних осіб адміністративних (адміністративно-господарських) санкцій; 2) здійснюється у сфері адміністративно-правового регулювання; 3) за своєю правовою природою є карною (пов'язана із застосуванням до юридичної особи засобів державного примусу); 4) реалізується у відповідних процесуальних формах суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративна дієздатність – здатність особи (громадянина) своїми діями набувати та здійснювати права, виконувати покладені обов'язки та нести юридичну відповідальність.

Адміністративна дієздатність суб'єкта публічної адміністрації – юридична здатність суб'єкта публічної адміністрації своїми адміністративними діями самостійно реалізовувати набуті адміністративні обов'язки і права та нести за них відповідальність.

Адміністративна медіація – вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржується), що допомагає улагодити публічний конфлікт, відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства.

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

Адміністративна правоздатність – фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування.

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

Адміністративна процедура – установлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта.

Адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного й усебічного встановлення її обставин.

Адміністративне оскарження (поняття) – адміністративно-правовий спосіб захисту приватної особи від порушень з боку суб'єктів публічної адміністрації, зміст якого полягає у зверненні до вищого органу або посадової особи щодо незаконності рішень, діяльності (бездіяльності) підпорядкованого суб'єкта, з метою відновлення порушених цінностей, притягнення винних осіб до спеціальної дисциплінарної відповідальності та попередження аналогічних випадків у подальшому.

Адміністративне повноваження суб'єкта публічної адміністрації – взаємопов'язані адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і потрібні для досягнення поставлених перед ним завдань.

Адміністративне право (галузь) – сукупність юридичних норм, що врегульовують однорідні суспільні відносини щодо наданням адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації.

Адміністративне право (завдання) – конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації; формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування; підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави і суспільства; уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконалення інституту юридичної відповідальності.

Адміністративне право (мета) – створення пріоритету правових умов для забезпечення публічною адміністрацією прав, свобод й інтересів людини і громадянина у сфері публічного адміністрування.

Адміністративне право (навчальна дисципліна) – систематизований відповідно до навчальної та робочої програм курс, що викладається в навчальних закладах.

Адміністративне право (наука) – теоретичні положення й методологічні основи, які забезпечують процес, дослідження засад й ефективності інститутів адміністративного права.

Адміністративне право (поняття системи) – внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – адміністративно-правових інститутів і підгалузей адміністративного права, що складаються з певних сукупностей одиниць адміністративно-правових норм.

Адміністративне право (предмет) – суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. За змістом предмет адміністративного права складається з надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією.

Адміністративне правопорушення (проступок) – протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на важливі для суспільства відносини, що охороняються нормами адміністративного права і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічних правових суперечок, що виникають з приводу порушення органами державної влади прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування – рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків).

Адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері й укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічновладних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Адміністративний орган – учасник адміністративної процедури, суб'єкт публічного адміністрування, уповноважений здійснювати владні (виконавчі та розпорядчі) функції щодо розгляду та вирішення адміністративних справ і видання адміністративного акта.

Адміністративний позов – письмове звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

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

Адміністративний проступок – відрізняється від кримінального правопорушення, адже йому властивий менший (незначний) рівень соціальної небезпеки.

Адміністративний розсуд – чітко визначені нормами права (адміністративними правами) межі щодо можливої адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства.

Адміністративний суд – суд, до компетенції якого Кодексом адміністративного судочинства України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

Адміністратор – посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг через узаємодію із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Адресат – учасник адміністративної процедури, на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків якого спрямовано адміністративний акт.

Види публічного адміністрування – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг із здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності (за змістом); зовнішня та внутрішньо-організаційна адміністративна діяльність публічної адміністрації (за спрямування владного впливу публічної адміністрації); втручальне, сприяльне та забезпечувальне адміністративні провадження (за юридичними наслідки для об'єктів адміністративного впливу).

Виконавча влада (сутність) – одна з гілок державної влади, яка публічно виконує закони та правові підзаконні нормативно-правові акти на території всієї держави, забезпечує в межах своєї компетенції права, свободи та законні інтереси приватних суб'єктів права, здійснює публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, сприяє задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Громадське об'єднання – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захи-

сту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Делегування адміністративних повноважень – ситуаційне, тимчасове або безстрокове передання суб'єктом публічної адміністрації іншій особі належних йому адміністративні повноваження з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу.

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

Державна служба – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики через надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам в одній чи декількох сферах публічного адміністрування.

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

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

Дозвільні процедури – установлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, за результатами якої надаються дозволи на провадження певних видів діяльності та здійснення юридично значущих дій.

Завдання адміністративного судочинства – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом суперечок у сфері публічних правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Загальне позовне провадження – провадження, призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Зайнтересовані особи – учасники адміністративної процедури, які вступають у неї за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус.

Заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки про поліпшення їх діяльності.

Заявник – учасник адміністративної процедури, який у процесі реалізації свого суб'єктивного права є ініціатором адміністративної процедури.

Інспекційні процедури – установлений чинним законодавством порядок втручальної контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає у здійсненні перевірок щодо дотримання законів та інших нормативно-правових актів.

Інструмент публічного адміністрування – зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату.

Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування (поняття) – адміністративні (квазісудові) способи правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного компетентного позасудового арбітра щодо незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Інструменти захисту приватних осіб у сфері публічного адміністрування (види) – адміністративна медіація, адміністративне оскарження, притягнення винних посадових осіб публічної

адміністрації до спеціальною дисциплінарної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, та засоби самозахисту, які мають різну юридичну природу й доповнюють один одного з найменш болючими для суб'єктів публічної наслідками (добро-вільне примирення в процесі адміністративної медіації) – до майже повної заміни публічної влади у процесі позачергових виборів, що проводяться під тиском громадянського суспільства.

Інформаційна картка адміністративної послуги – це документ, який містить відомості, які стосуються суб'єкта надання, підстав, умов, строків та порядку надання адміністративної послуги і є одним із способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги та джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для суб'єктів надання таких послуг.

Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

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

Консультації з громадськістю – процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є ухвалення рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

Міжнародна угода – письмова угода України з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, регулюється міжнародним правом незалежно від того, чи міститься угода в одному чи кількох пов'язаних між собою документах і незалежно від її конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

Міністерство – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, здійснення

якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, контролює діяльність інших центральних органів виконавчої влади, які перебувають у його підпорядкуванні.

Місцеві державні адміністрації – органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідною радою з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства.

Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування – владні, ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів (посадових осіб), установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування.

Об'єктивна сторона – сукупність зовнішніх ознак, які характеризують проступок.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, охоронювані нормами адміністративного права.

Органи виконавчої влади (поняття) – частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює на основі законів та з їх виконання від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин.

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

Підзаконні нормативні акти – вторинні джерела адміністративного права, які видаються суб'єктами публічної адміністрації (у ході розпорядчої діяльності) на підставі певного Закону, відповідно до Закону і для його виконання, з метою забезпечення ефективного та своєчасного виконання виконавчих функцій.

Підсудність – це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесене законом до компетенції певного адміністративного суду.

План як інструмент публічного адміністрування – похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносини, що спрямовані на розвиток через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адмініструванні на майбутнє.

Позивач – особа, щодо захисту прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду.

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

Приватні особи в системі суб'єктів адміністративного права (класифікація): 1) фізичні особи: а) громадяни України, б) іноземці, в) особи без громадянства; г) фізичні особи-підприємці; 2) юридичні особи приватної форми власності (підприємства, установи, господарські товариства); 3) громадські об'єднання; 4) професійні спілки; 5) політичні партії; 6) органи самоорганізації населення; 7) релігійні організації.

Принцип адміністративного права (поняття) – найбільш загальні й стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Принцип верховенства права (значення) полягає в тому, що суб'єкти публічної адміністрації визнають право як найвищу цінність, що забезпечує права і свободи приватних осіб та публічний інтерес суспільства.

Принципи адміністративного судочинства – основні засади організації діяльності адміністративного суду, які відбивають її

специфіку і зміст; основні положення з питань здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплені в нормах адміністративно-процесуального права.

Принципи належного врядування в країнах-учасницях ЄС (сутність) – визнані європейською спільнотою засади, які формально сформовані, реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування та дієво захищені від порушень громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою та парламентським контролем.

Принципи надання адміністративних послуг – це основоположні засади, на яких ґрунтується процес діяльності органів державної та місцевої влади щодо надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, у якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Процедура надання адміністративної послуги – установленний законодавством порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення.

Процедури за заявою особи – установленний чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в розгляді заяви особи та наданні компетентної відповіді впродовж визначеного терміну.

Процедури щодо притягнення до адміністративної відповідальності – установленний чинним законодавством порядок втручальної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що полягає в точному неухильному дотриманні порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Публічна влада (призначення) – здатність публічних суб'єктів впливати на суспільні відносини між людьми з приводу орга-

нізації їхньої сумісної діяльності на основі реалізації публічного інтересу.

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.

Публічна інформація – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом.

Публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Публічне адміністрування (як форма реалізації публічної влади) – адміністративна діяльність публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади та здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності.

Публічний інтерес (за змістом) – важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб цінності (потреби), які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації.

Публічний інтерес (межі) – негативно відмежовується від приватного інтересу; за сутністю – об'єктивні різноманітні цінності всього суспільства; за змістом – суб'єктивно визначені суб'єктом правотворчості в нормах адміністративного права цінності (потреби), обов'язок охороняти які покладено на суб'єктів публічної адміністрації.

Реєстр адміністративних послуг – це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Реєстраційні процедури – установлений чинним законодавством порядок діяльності суб'єктів публічного адміністрування, у ході якої здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Розумний строк – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічних правових відносинах.

Система адміністративного України (склад галузі): Загальне адміністративне право, Особливе адміністративне право та Спеціальне адміністративне права (публічне адміністрування у сферах суспільного життя).

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Склад адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі, є єдиним, формальним і спрощеним. Під час притягнення власника транспортного засобу до адміністративної відповідальності за проступок, зафіксований в автоматичному режимі, суб'єкт публічної адміністрації (уповноважений підрозділу Національної поліції) не розкладає його на об'єктивні й суб'єктивні складові, а формально-догматично: 1) фіксує порушення правил дорожнього руху транспортним засобом в автоматичному режимі; 2) установлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб; 3) виносить постанову про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху; 4) надсилає постанову фізичній або юридичній особі, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Способи відшкодування шкоди приватним особам, завданої суб'єктами публічної адміністрації (поняття) – виплата коштів потерпілій особі за рахунок державного або місцевого бюджетів добровільно (за ініціативою винного суб'єкта публічної адміністрації) або через виконавче провадження відповідним розпорядником бюджетних коштів.

Стадії адміністративної процедури – послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними публічновладних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або надання адміністративних послуг.

Суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені надавати адміністративні послуги.

Суб'єкт публічної адміністрації (поняття) – суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконує виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність.

Суб'єкти публічної адміністрації (склад): 1) органи виконавчої влади; 2) суб'єкти місцевого самоврядування; 3) суб'єкти делегованих повноважень: а) громадські об'єднання; б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій.

Суб'єкти публічної адміністрації (структура) – органи виконавчої влади; суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень.

Суб'єктивна сторона проступку – це сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме вина, мотив і мета правопорушення.

Суб'єктивні публічні права приватної особи – надана й гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових

нормах міра можливої (дозволеної) поведінки особи (суб'єкта), що забезпечена кореспондованим зобов'язанням іншого суб'єкта у правовідносинах публічного управління.

Судове рішення – акт правосуддя, що ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України.

Судовий збір – збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видання судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених Законом України «Про судовий збір».

Технологічна картка адміністративної послуги – документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення.

Ухвалення управлінських рішень – процес трансформації вимог різноманітних груп та громадян у прийнятні для суспільства засоби та методи регулювання соціальних відносин.

Учасник адміністративної процедури – особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права й бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування – різновид активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер із метою отримання фактичного результату для приватних осіб під час надання адміністративних послуг і проведення перевірок, що не призводить до виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Центр надання адміністративних послуг – постійний чинний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Юридичний склад адміністративного проступку фізичної особи – сукупність ознак єдності його об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які потрібні для визначення цього діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона).

Юридичні акти «м'якого права» – інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ:

**Розділ 1, глава I
за ред.
В. Галунька**

Галунько Валентин Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, директор Науково-дослідного інституту публічного права;

Єщук Ольга Михайлівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету;

Мацюк Володимир Ярославович, доктор юридичних наук, заступник начальника головного управління Державної фіскальної служби України;

Іванищук Андрій Анатолійович, доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права;

Бойко В'ячеслав Петрович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Кічмаренко Сергій Миколайович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

**Розділ 2, глава I
за ред.
К. Чижмарь**

Чижмарь Катерина Іванівна, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, директор Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України;

Берлач Анатолій Іванович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тарас Шевченка;

Галуцько Віра Миколаївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії держави і права Херсонського державного університету;

Щавінський Віталій Романович, доктор юридичних наук, заступник голови Київського окружного адміністративного суду;

Лаговський Володимир Миколайович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Гавловський Ігор Анатолійович, заступник директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України.

Руснак Леся Михайлівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри суспільних та спеціальних правових дисциплін Буковинського університету.

**Розділ 3, глава I
за ред.**

**В. Курила,
А. Манжули**

Курило Володимир Іванович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Манжула Андрій Анатолійович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Діденко Сергій Володимирович, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, директор Херсонського інституту Міжнародної академії управління персоналом;

Орловська Ірина Григорівна, кандидат юридичних наук, заступник директора Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»;

Мкртчян Роман Сейранович, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правових дисциплін Херсонського інституту Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**Розділ 4, глава I
за ред.
О. Дрозда**

Дрозд Олексій Юрійович, доктор юридичних наук, доцент, т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури Національної академії внутрішніх справ;

Рогач Олександр Янович, доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи Ужгородського національного університету;

Лазур Ярослав Володимирович, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету;

Соболь Євген Юрійович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права, доктор юридичних наук Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Костенко Інеса Володимирівна, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Науково-дослідного інституту будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України;

Зима Олександр Тарасович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Шкарупа Костянтин Вікторович, кандидат наук, доцент, старший науковий співробітник науково-дослідного центру з питань діяльності органів і установ ДПтС України;

Басс Вікторія Олександрівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;

Куценко Володимир Дмитрович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права.

**Розділ 5, глава I
за ред.**

П. Діхтієвського

Діхтієвський Петро Васильович, доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Бучинська Анна Йосипівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Житомирського національного Агроєкологічного університету;

Заярний Олег Анатолійович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Пашинський Володимир Йосипович, докторант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент;

Орловська Ірина Григорівна, кандидат юридичних наук, заступник директора Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

Розділ 6, глава I

Пирожкова Юлія Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права та правосуддя Запорізького Національного університету;

Карабін Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету;

Легеза Юлія Олександрівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»;

Мацелик Тетяна Олександрівна, доктор юридичних наук, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Університету Державної фіскальної служби України;

Біла Вікторія Русланівна, кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та кваліфікації працівників податкової міліції Університету Державної фіскальної служби України;

Галіцина Наталя Вікторівна, доктор юридичних наук, доцент, директор Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету;

Коваль Анна Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»;

Соловійова Ольга Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Шарая Анна Анатоліївна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

**Розділ 7, глава I
за ред.
С. Стеценка**

Стеценко Семен Григорович, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету;

Ковальчук Андрій Трохимович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри правосуддя Державного університету інфраструктури і технологій;

Джафарова Олена В'ячеславівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ.

Риженко Ірина Миколаївна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету.

**Розділ 8, глава I
за ред.
О. Буханевича**

Буханевич Олександр Миколайович, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права;

Дембіцька Сусанна Леонідівна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка».

**Розділ 9, глава I
за ред.
Л. Коваленко**

Коваленко Лариса Павлівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Пихтін Микола Порфирович, доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права;

Циганок Сергій Васильович, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Васильченко Наталя Олександрівна, суддя Новобузького районного суду Миколаївської області.

**Розділ 1, глава II
книга 1
за ред.
Д. Журавльова**

Журавльов Дмитро Володимирович, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, перший заступник директора Інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України;

Савюк Марина Флорівна, кандидат юридичних наук, викладач кафедри кримінально-правових дисциплін Приватного вищого навчального закладу «Буковинський університет».

**Розділ 2, глава II
книга 1
за ред. С. Петкова**

Петков Сергій Валерійович, доктор юридичних наук, професор, радник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;

Деля Юрій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Донецького інституту внутрішніх справ.

**Розділ 3, глава II
книга 1
за ред.
О. Світличного**

Світличний Олександр Петрович, доктор юридичних наук, доцент, академік Академії наук вищої освіти України, професор кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Слюсаренко Сергій Вікторович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України.

- Розділ 4, глава II
книга 1
за ред.
О. Кузьменко** **Кузьменко Оксана Володимирівна**, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ України;
Савранчук Людмила Леонідівна, доцент кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук.
- Розділ 1,
глава III** **Гречанюк Сергій Костянтинович**, доктор юридичних наук професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету.
- Розділ 2,
глава III** **Шопіна Ірина Миколаївна**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ.
- Розділ 3,
глава III** **Рябченко Олена Петрівна**, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету Державної фіскальної служби України.
- Розділ 4,
глава III** **Стеценко Валентина Юріївна**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри галузевих юридичних дисциплін Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова.

Глава IV
за ред.
Н. Армаш

Армаш Надія Олексіївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, повітряного та космічного права Навчально-наукового юридичного інституту Національного авіаційного університету;

Куркова Ксенія Миколаївна, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права;

Марченкова Світлана Олександрівна, кандидат юридичних наук, докторант Науково-дослідного інституту публічного права;

Крикун Віктор Борисович, кандидат наук з державного управління, докторант Одеського державного університету внутрішніх справ.

ДОДАТОК А

Витяг із Програми другого блоку єдиного фахового вступного випробування з адміністративного права України

Затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 7.02.2018. № 115

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Когнітивні рівні охоплення:

Рівень А. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання».

Рівень В. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння».

Рівень С. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння», «Застосування».

Рівень D. Необхідний кваліфікаційний рівень «Знання», «Розуміння», «Застосування» та «Аналіз»/»Синтез»/»Оцінка».

№	Тема та її зміст	Питома вага, %	Рівень компетентності
1.	Адміністративне право як галузь публічного права	5	В
1.1.	<i>Основоположні категорії адміністративного права</i> Публічне адміністрування як одна з форм реалізації публічної влади. Види публічного адміністрування (забезпечувальне, сприяльне, втручальне). Суб'єкти публічного адміністрування. Публічний інтерес. Критерії відмежування публічного інтересу від приватного інтересу.		

1.2.	<p><i>Адміністративне право як складова публічного права</i></p> <p>Призначення адміністративного права. Відносини, що складають предмет адміністративного права.</p> <p>Відмежування адміністративного права від цивільного права.</p>		
1.3.	<p><i>Система адміністративного права</i></p> <p>Загальне адміністративне право та його структура (принципи адміністративного права, суб'єктивні публічні права, суб'єкти публічного адміністрування, інструменти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні послуги, позасудовий захист прав приватної особи). Особливе адміністративне право та його структура (службове право, адміністративне деліктне право, муніципальне, поліцейське, фінансове, міграційне, містобудівне та ін.).</p>		
2.	Принципи адміністративного права	10	В
2.1.	<p><i>Поняття та значення принципів адміністративного права</i></p> <p>Поняття принципів адміністративного права. Значення принципів адміністративного права (системоутворювальне значення, вплив на нормотворчу діяльність, значення для адміністративної та судової практики).</p>		
2.2.	<p><i>Принцип верховенства права (правовладдя) в адміністративному праві</i></p> <p>Значення принципу верховенства права (правовладдя) для регулювання адміністративних правовідносин.</p> <p>Складові верховенства права (законність / правозгідність; юридична визначеність; запобігання зловживанню / надужиттю повноваженнями; рівність перед законом і недискримінація; доступ до правосуддя).</p>		
2.3.	<p><i>Принципи «належного врядування»</i></p> <p>Значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин. Принципи належного врядування (забезпечення участі в ухваленні рішень та належне реагування, відкритість і прозорість, добросовісність і етична</p>		

Додаток А

2.3.	поведінка, ефективність, компетентність і спроможність, інноваційність та відкритість до змін, сталість і довгострокова орієнтованість, грамотне фінансове управління, поважання прав людини та культурної різноманітності, забезпечення соціальної згуртованості, підзвітність).		
3.	Джерела адміністративного права	10	В
3.1.	<i>Суть та види джерел адміністративного права</i> Поняття джерел адміністративного права. Значення джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права.		
3.2.	<i>Національні джерела адміністративного права</i> Конституція України як основа побудови системи джерел адміністративного права Законодавчі акти як джерела адміністративного права. Підзаконні нормативні акти як джерела адміністративного права.		
3.3.	<i>Міжнародні джерела адміністративного права</i> Міжнародні договори як джерела адміністративного права (Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та ін.). Юридичні акти Європейського Союзу як джерела адміністративного права в контексті правотворчої діяльності. «М'яке право» у системі джерел адміністративного права.		
3.4.	<i>Рішення судових органів у системі джерел адміністративного права</i> Практика Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права. Рішення Конституційного Суду України в системі джерел адміністративного права. Рішення Верховного Суду як квазіджерело адміністративного права.		
3.5.	<i>Неформалізовані квазіджерела адміністративного права</i> Поняття, значення та види неформалізованих квазіджерел адміністративного права (норми моралі, адміністративна практика та юридична доктрина).		

3.6.	<p><i>Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права</i> Поняття та значення юридичної сили формалізованих джерел адміністративного права. Система формалізованих джерел адміністративного права за їх юридичною силою. Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у формалізованих джерелах адміністративного права.</p>		
4.	<p>Суб'єкт публічного адміністрування (адміністративний орган) як суб'єкт адміністративного права</p>	10	В
4.1.	<p><i>Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування</i> Поняття «суб'єкт публічного адміністрування» (адміністративний орган). Ознаки суб'єкта публічного адміністрування. Групи суб'єктів публічного адміністрування (органи державної влади, державні органи, які не належать до жодної з гілок державної влади; державні фонди та установи; органи влади автономного утворення (Автономної Республіки Крим); суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування).</p>		
4.2.	<p><i>Компетенція суб'єкта публічного адміністрування</i> Компетенція суб'єкта публічного адміністрування як сукупність адміністративних повноважень. Види адміністративних повноважень. Наділення адміністративними повноваженнями, делегування та передання адміністративних повноважень.</p>		
4.3.	<p><i>Система органів виконавчої влади</i> Основні рівні органів виконавчої влади в Україні (вищі, центральні, місцеві). Кабінет Міністрів України, система центральних органів виконавчої влади (міністерства, служби, агентства та інспекції, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом), місцеві державні адміністрації. Законодавча основа їх діяльності. Класифікація органів виконавчої влади за різними критеріями (за обсягом і характером компетенції, за порядком вирішення питань, за спрямованістю компетенції, за територіальним обсягом повноважень).</p>		

Додаток А

4.3.	Порядок утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади.		
4.4.	<i>Суб'єкти місцевого самоврядування</i> Законодавча основа діяльності. Види суб'єктів місцевого самоврядування та їх призначення (територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; староста; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення).		
4.5.	<i>Військово-цивільні адміністрації</i> Законодавча основа діяльності. Призначення військово-цивільних адміністрацій. Підстави формування, основні повноваження військово-цивільних адміністрацій.		
5.	Приватна особа як суб'єкт адміністративного права	10	С
5.1.	<i>Місце приватної особи в системі суб'єктів адміністративного права</i> Зміст поняття «приватна особа» в контексті адміністративного права. Види приватних осіб (громадяни, іноземці, особи без громадянства, фізичні особи-підприємці, підприємства, установи, організації тощо).		
5.2.	<i>Адміністративна правосуб'єктність приватної особи</i> Адміністративна правоздатність. Адміністративна дієздатність. Адміністративна деліктоздатність. Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи.		
5.3.	Сутність суб'єктивних публічних прав приватної особи. Окремі суб'єктивні публічні права та їх реалізація (право на участь в ухваленні рішень, право на звернення, на право на доступ до публічної інформації, право на свободу мирних зібрань, право на свободу об'єднань)		
5.4.	<i>Особливості об'єднання як суб'єкта адміністративного права</i> Законодавча основа організації та діяльності об'єднань.		

5.4.	Адміністративна правосуб'єктність громадського об'єднання. Порядок створення та припинення діяльності громадського об'єднання. Особливості окремих видів об'єднань (громадських організацій, зокрема молодіжних та дитячих, громадських спілок, політичних партій, професійних спілок, релігійних організацій, благодійних організацій, організацій професійного самоврядування). Участь об'єднань у формуванні публічної політики та ухваленні рішень.		
6.	Інструменти публічного адміністрування	10	В
6.1.	Розуміння інструментів публічного адміністрування. Поняття інструмента публічного адміністрування. Види інструментів публічного адміністрування. Вибір належного інструмента.		
6.2.	<i>Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування</i> Поняття, юридичне значення та ознаки нормативного акта суб'єкта публічного адміністрування. Види нормативних актів (за суб'єктами видання, територіальним охопленням діяльності, за ознакою внутрішньої та зовнішньої спрямованості). Вимоги до нормативного акта. Порядок підготовки та ухвалення. Зміст і значення антикорупційної експертизи. Державна реєстрація нормативного акта. Процедура оприлюднення та набрання чинності. Підстави для визнання нормативного акта протиправним. Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час його підготовки та видання.		
6.3.	<i>Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування</i> Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного акта. Відмежування адміністративного акта від інших актів (документів) суб'єкта публічного адміністрування. Види адміністративних актів. Процедура видання адміністративного акта.		

6.3.	<p>Чинність адміністративного акта (умови чинності, способи доведення до відома, припинення чинності).</p> <p>Виконання адміністративного акта.</p> <p>Поняття нікчемності адміністративного акта.</p> <p>Підстави визнання адміністративного акта нікчемним.</p>		
6.4	<p><i>Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування</i></p> <p>Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору.</p> <p>Види адміністративних договорів.</p> <p>Чинність адміністративного договору (умови чинності, припинення чинності). Поняття нікчемності адміністративного договору. Підстави визнання адміністративного договору нікчемним.</p>		
6.5.	<p><i>План як інструмент публічного адміністрування</i></p> <p>Поняття, юридичне значення та ознаки плану як інструменту публічного адміністрування.</p> <p>Сфера застосування планів. Види планів (за рівнем юридичної обов'язковості, за напрямком юридичного впливу, за змістом регулятивного впливу). Приклади застосування плану в різних сферах (генеральний план населеного пункту, детальний план території, план зонування території, бюджет як вид фінансового плану, концепція розвитку тощо).</p>		
6.6.	<p><i>Фактична дія як інструмент публічного адміністрування</i></p> <p>Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії як інструменту публічного адміністрування. Сфера застосування фактичних дій. Види фактичних дій (інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів тощо).</p>		
6.7.	<p><i>Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні</i></p> <p>Поняття адміністративного розсуду.</p> <p>Умови застосування адміністративного розсуду (наявність законодавчого уповноваження на адміністративний розсуд; оприлюднення норм, що уповноважують на адміністративний розсуд; достатність юридичної визначеності уповноважень</p>		

6.7.	на адміністративний розсуд; обов'язок дотримуватися мети уповноваження; обов'язок ретельно з'ясувати обставини в справі; обов'язок дотримуватися принципу пропорційності; обов'язок дотримуватися принципу рівності; обов'язок дотримуватися критеріїв розсудливості; обов'язок мотивувати свої рішення).		
6.8.	<i>Використання електронного врядування в публічному адмініструванні</i> Поняття електронного врядування. Елементи електронного врядування. Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд».		
7.	Адміністративна процедура	10	В
7.1.	<i>Розуміння адміністративної процедури</i> Поняття адміністративної процедури. Види адміністративної процедури (реєстраційні, дозвільні, інспекційні процедури, процедури щодо притягнення до відповідальності; процедури за заявою особи, процедури за службовим обов'язком).		
7.2.	<i>Принципи адміністративної процедури</i> Система принципів адміністративної процедури. Зміст окремих принципів адміністративної процедури (рівність перед законом, доступ до інформації, право на допомогу та представництво, право бути вислуханим, ефективність, оперативність (розумні строки), вмотивованість рішення, ефективний засіб захисту).		
7.3.	<i>Учасники адміністративної процедури</i> Адміністративний орган. Адресат (у тому числі заявник). Заінтересовані особи. Представництво в адміністративній процедурі.		
7.4.	<i>Стадії адміністративної процедури</i> Ініціювання та початок провадження. Підготовка справи до розгляду. Розгляд і вирішення справи. Оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб. Перегляд адміністративного акта.		

Додаток А

8.	Адміністративна послуга	5	С
8.1.	<i>Поняття, ознаки та види адміністративних послуг</i> Поняття адміністративної послуги. Ознаки адміністративної послуги. Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері. Види адміністративних послуг.		
8.2.	<i>Суб'єкти відносин щодо надання адміністративних послуг</i> Суб'єкт звернення. Суб'єкт надання адміністративних послуг. Центри надання адміністративних послуг. Адміністратори.		
8.3.	<i>Порядок надання адміністративних послуг</i> Стадії процедури надання адміністративної послуги. Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір). Вимоги до якості надання адміністративних послуг.		
9.	Захист приватної особи у сфері публічного адміністрування	10	С
9.1.	<i>Інструменти захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування</i> Види інструментів захисту особи та їх співвідношення між собою.		
9.2.	<i>Ініціювання особою перегляду рішення суб'єктом публічного адміністрування, який його ухвалив</i> Подання заяви про перегляд. Переговори. Медіація. Можливі наслідки перегляду. Переваги та недоліки цього інструменту.		
9.3.	<i>Адміністративне оскарження</i> Підстави та порядок подання скарги. Предмет оскарження. Суб'єкти розгляду скарг. Процедура розгляду скарги. Можливі наслідки розгляду скарги. Переваги та недоліки цього інструменту.		

9.4.	<p><i>Захист особи з ініціативи суб'єкта публічного адміністрування</i> Випадки та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування може надати особі захист із власної ініціативи. Переваги та недоліки цього інструменту.</p>		
9.5.	<p><i>Відшкодування шкоди</i> Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодує шкоду, завдану приватній особі. Способи відшкодування шкоди. Переваги та недоліки цього інструменту.</p>		
9.6.	<p><i>Адміністративна юстиція як інструмент захисту прав особи</i> Завдання адміністративного судочинства. Система адміністративних судів. Принципи адміністративного судочинства. Юрисдикція адміністративних судів. Адміністративний позов та вимоги до нього. Способи судового захисту. Переваги та недоліки адміністративної юстиції як інструменту захисту особи.</p>		
10.	Службове право	10	С
10.1.	<p><i>Публічна служба та публічні службовці</i> Поняття та сутність публічної служби. Відмінність публічної служби від інших видів трудової діяльності особи. Види публічної служби. Поняття публічного службовця. Класифікація публічних службовців. Посади публічної служби та їх категорії.</p>		
10.2.	<p><i>Юридичний статус публічного службовця</i> Основи юридичного статусу публічного службовця. Обов'язки та права публічного службовця. Етика публічної служби. Матеріальне й соціальне забезпечення публічних службовців.</p>		
10.3.	<p><i>Запобігання корупційним проявам у публічній службі</i> Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведження з ними.</p>		

10.3.	Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Обмеження спільної роботи близьких осіб. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Правила етичної поведінки публічних службовців. Фінансовий контроль щодо публічних службовців.		
10.4.	<i>Проходження публічної служби</i> Вступ на публічну службу. Службова кар'єра. Припинення публічної служби. Особливості проходження державної служби. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування.		
10.5.	<i>Дисциплінарна та матеріальна відповідальність публічних службовців</i> Підстави для притягнення до відповідальності. Порядок притягнення до відповідальності. Система дисциплінарних стягнень і принципи їх застосування. Засоби юридичного захисту публічних службовців.		
11.	Адміністративне деліктне право	10	С
11.1.	<i>Адміністративний проступок і адміністративна відповідальність</i> Поняття адміністративного проступку. Ознаки адміністративного проступку (діяння, суспільна шкідливість, протиправність, винність, караність). Відмежування адміністративного проступку від кримінального правопорушення. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності. Ознаки адміністративної відповідальності. Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності. Особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб. Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності.		

11.2.	<p><i>Юридичний склад адміністративного проступку</i> Поняття юридичного складу правопорушення. Юридичний склад адміністративного проступку (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона). Особливості юридичного складу адміністративного правопорушення, зафіксованого в автоматичному режимі.</p>		
11.3.	<p><i>Заходи адміністративної відповідальності</i> Поняття адміністративного стягнення. Система й види адміністративних стягнень. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків. Загальні правила накладення адміністративних стягнень.</p>		
11.4.	<p><i>Провадження в справі про адміністративний проступок</i> Стадії провадження в справі про адміністративний проступок. Звичайне провадження. Спрощене провадження. Складання протоколу в справі про адміністративне правопорушення. Органи та посадові особи, уповноважені складати протокол. Випадки, коли протокол у справі про адміністративне правопорушення не складається. Розгляд справи про адміністративний проступок. Органи та посадові особи, уповноважені розглядати справу про адміністративний проступок. Основні етапи розгляду справи про адміністративний поступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, прийняття постанови, доведення постанови до відома). Особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Оскарження й перегляд постанови в справі про адміністративний проступок. Порядок і строк оскарження постанови. Результати перегляду. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.</p>		

НОТАТКИ

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

Підручник

Українською мовою

Редакційна колегія:

В. Галуцько (голова), Н. Армаш (заступник голови),
О. Єщук (секретар), В. Курило, С. Петков.

Редактор: В. Демченко

Верстка – Н. Ковальчук

Підписано до друку 22.05.2018 р. Формат 60х90/16.
Папір офсетний. Гарнітура Cambria. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 25,93. Тираж 300. Замовлення № 2405-33.
Ціна договірна. Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво та друк: «ОЛДІ-ПЛЮС»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
E-mail: oldi-ks@i.ua
Свід. ХС № 2 від 16.08.2000 р.