

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

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. ПОВНИЙ КУРС

ПІДРУЧНИК

Видання четверте

За редакцією:

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

ОЛДІПІЮС

2021

**ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE.
FULL COURSE**

TEXTBOOK

Fourth edition

OLDIPLUS
2021

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

Авторський колектив:

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

Рецензенти:

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

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

ISBN 978-966-289-487-5

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

Підручник може бути використано студентами в освітньому процесі, аспірантами, викладачами навчальних закладів, науковцями, членами уряду України та іншими посадовими особами органів публічної влади, народними депутатами, апаратом суду, активістами громадських об'єднань, а також усіма, хто цікавиться адміністративним правом.

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

УДК 342.951:351.813(477)

UDC 342.951:351.813(477)
A19

Recommended for publishing by Academy of Administrative Law
(Protocol № 2 of December 24, 2020)
by Academic Council of the Scientific Institute of Public Law
(Protocol № 11 of December 21, 2020)

The Authors Team:

Valentyn Halunko, Tetiana Kolomoiets, Oksana Kuzmenko et al.

Reviewers:

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

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

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

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

ISBN 978-966-289-487-5

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

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

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

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

УДК 342.951:351.813(477)

© The Authors Team, 2021

© SIPL, 2021

ISBN 978-966-289-487-5

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

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

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

РОЗДІЛ 2 ПРИНЦИПИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

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

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

РОЗДІЛ 3

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

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

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

РОЗДІЛ 4 АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

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

РОЗДІЛ 5
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

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

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

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

РОЗДІЛ 6
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

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

РОЗДІЛ 7
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

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

РОЗДІЛ 8
СЛУЖБОВЕ ПРАВО

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

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

РОЗДІЛ 9

АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

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

здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування³⁹³. Варто звернути увагу, що наведена класифікація категорій посад органів місцевого самоврядування є нормативною та визначається Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Не виключено, що у процесі нормотворчості такий підхід може бути змінено.

8.3.2. Обов'язки та права службовця в органі місцевого самоврядування

Публічний службовець органу місцевого самоврядування виконує покладені на нього обов'язки та користується правами, що визначені законодавчо. Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України й законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами Національного агентства України з питань державної служби а також актами органів місцевого самоврядування.

Посадова особа місцевого самоврядування має певний правовий статус, який становить собою сутність службових відносин. Він складається із сукупності прав, обов'язків, обмежень, заборон і відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених чинним законодавством і гарантованих державою. При цьому правовий статус кожного окремого службовця визначений спеціальним законодавством й деталізований у його функціональних обов'язках, затверджених керівником органу, де особа проходить таку публічну службу³⁹⁴. Варто зазначити, що основними складовими правового статусу службовців, а саме права та обов'язки посадових осіб

³⁹³ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

³⁹⁴ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

визначені у окремому розділі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Права та обов'язки публічного службовця органів місцевого самоврядування як обов'язкові складові правового статусу публічного службовця у конкретної особи з'являються після настання наступних умов: 1) складання особою присяги посадової особи місцевого самоврядування; 2) ухвалення органом місцевого самоврядування адміністративного акта про призначення особи на посаду публічного службовця. При цьому зазначені умови мають розглядатися в сукупності, однак слід пам'ятати, що згідно із законодавством посадова особа місцевого самоврядування, яка вперше приймається на службу в органи місцевого самоврядування, вважається такою, що вступила на посаду, з моменту складення присяги.

Набуті службовцем органу місцевого самоврядування права та обов'язки слід класифікувати на:

- 1) загальні – посадові особи органів місцевого самоврядування користуються правами та обов'язками людини та громадянина, що закріплені у нормах Конституції України та загальних законодавчих актах, що визначають порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування. Посадові особи органу місцевого самоврядування відповідають перед людиною за свою діяльність, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави в особі службовця органу місцевого самоврядування зокрема;
- 2) спеціальні – посадові особи органів місцевого самоврядування реалізують права та обов'язки через адміністративні процедури щодо втручальної, сприяючої та забезпечувальної діяльності. Сукупність прав та обов'язків службовця залежить від виду органу місцевого самоврядування, місця цього органу в загальній ієрархії органів публічного управління, а також від посади публічного службовця, на яку його призначено³⁹⁵.

Однак варто звернути увагу, що на сьогодні, у випадку з'ясування правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» першочергово законодавець закріпив саме обов'язки, а лише потім, у наступній статті, – права службовців. Тому вбачається правильним

³⁹⁵ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіге, 2014. 376 с.

при вивченні питання прав та обов'язків службовців органу місцевого самоврядування дотримуватися встановленої ієрархії. Однак слід пам'ятати, що у процесі правотворчості такий підхід може змінитися.

Під **обов'язками посадової особи місцевого самоврядування** розуміються зумовлені Конституцією України й чинним законодавством функції (основні дії), які складають у сукупності сутність професійної діяльності щодо забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, складовою правового статусу службовців є існування правообмежень та заборон, що зумовлюються специфікою виконуваних ними завдань та функцій держави й службових повноважень. Так, **основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є:**

- додержання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- додержання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
- шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, підтримання авторитету органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави³⁹⁶.

Принципово важливим для службовців органів місцевого самоврядування є при виконанні обов'язків дотримуватися та забезпечувати такі принципи, як законність, верховенство права, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, своєчасність,

³⁹⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

повнота, відкритість та ін. Адже недотримання та порушення вказаних принципів органами чи посадовими особами місцевого самоврядування часто стають підставами оскарження відповідних дій чи бездіяльності в судовому порядку. Так, у практиці Європейського суду з прав людини є справа «Рисовський проти України», що розглядалася 2011 року, предметом було невиконання органами місцевого самоврядування судового рішення. Заявник стверджував, що органи влади безпідставно не виконали рішення суду, постановлене на його користь, втручались у його можливість володіти земельною ділянкою, а також що не було ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з цими скаргами³⁹⁷.

Посадова особа місцевого самоврядування при виконанні своїх обов'язків має діяти в межах своїх повноважень і не може допускати їх перевищення. Варто пам'ятати, що повноваження органів місцевого самоврядування і, відповідно, посадових осіб, що представляють такі органи, визначається Законом України «Про місцеве самоврядування». *Перевищення службових повноважень чи службових обов'язків у будь-якому разі мають негативні наслідки для службовця органу місцевого самоврядування.* У той же час під перевищенням службових повноважень мають на увазі навмисні дії посадової особи місцевого самоврядування, що явно виходять за межі прав і повноважень, наданих їй за посадою законом та нормативним актом органу місцевого самоврядування (статутом, положенням, інструкцією тощо). Перевищення посадових обов'язків також розуміють як дії посадової особи, що явно виходять за межі його повноважень і призвели до суттєвого порушення прав і законних інтересів громадян або організацій чи інтересів суспільства та держави, що охороняються законом. У такому випадку варто звернутися до практики Європейського суду з прав людини у справі «Кочкіна та Кочкін проти України» від 10.09.2020 р. щодо невиконання рішення суду про реконструкцію прибудови до житла заявників – порушення ст. 6 Конвенції, право на справедливий суд³⁹⁸. Варто звернути увагу, що першочерговою підставою звернення до суду позивачів було порушення щодо виконання власних повноважень, що

³⁹⁷ Справа «Рисовський проти України» (Заяви № 29979/04). Рішення від 20.10.2011 р. / Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.)

³⁹⁸ Справа «Кочкіна та Кочкін проти України» (Заяви № 46311/08 та № 2973/10). Рішення від 10.09.2020 р. / Європейський суд з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f37#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.)

регламентується ст. 30 «Повноваження в галузі будівництва» Закону України «Про місцеве самоврядування».

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;
- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку³⁹⁹.

Окрім загальних прав, службовець органу місцевого самоврядування отримує також права, які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де він працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях. Зокрема посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регламентації

³⁹⁹ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

Варто також зазначити, що для наявності в певної особи загального статусу громадянина необхідною є лише наявність між особою та державою політико-правового зв'язку громадянства, у той час як для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов, при цьому юридичний склад цих умов є різним для різних категорій посадових осіб. Крім того набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає ухвалення (вступ) громадянина України на службу в органі місцевого самоврядування, яка для цих посадових осіб постає як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу, а також наявність у такого громадянина додаткових прав і обов'язків, обмежень, пільг, можливість застосування до нього додаткових заходів відповідальності тощо.

8.3.3. Вступ на службу в органі місцевого самоврядування. Пройдення служби в органі місцевого самоврядування і службова кар'єра

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Ухвалення на службу в органі місцевого самоврядування має низку особливостей та безпосередньо здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови, старости – у порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної,

Київської та Севастопольської міських рад – через обрання відповідною радою;

- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – через затвердження відповідною радою;
- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування – через призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України⁴⁰⁰.

Аналізуючи норму законодавства, варто зазначити, що основним способом заміщення посад в органах місцевого самоврядування є **конкурс**. Конкурс на заміщення вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування має забезпечувати конституційне право рівного доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. Для проведення добору кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної, обласної ради утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника органу місцевого самоврядування. На час відсутності голови конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо) або за неможливості ним виконувати свої обов'язки функції голови конкурсної комісії виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням членів комісії. На час відсутності секретаря конкурсної комісії (відпустка, відрядження, хвороба тощо) його обов'язки виконує один із членів конкурсної комісії за рішенням голови комісії. До складу конкурсної комісії входять посадові особи органу місцевого самоврядування. Рішення про проведення конкурсу ухвалюється керівником органу місцевого самоврядування або особою, яка здійснює його повноваження відповідно до

⁴⁰⁰ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за наявності вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування в органах місцевого самоврядування. Особи, які подали необхідні документи для участі в конкурсі, є кандидатами на зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування.

Конкурс проводиться поетапно:

- 1) публікація оголошення органу місцевого самоврядування про проведення конкурсу в засобах масової інформації;
- 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
- 3) проведення іспиту та відбір кандидатів⁴⁰¹.

Публікація оголошення про проведення конкурсу в засобах масової інформації, в пресі або поширення його через інші офіційні засоби масової інформації здійснюється не пізніше ніж за місяць до початку конкурсу та доводиться до відома працівників органу місцевого самоврядування, у якому оголошується конкурс. При заміщенні вакантних посад, призначення на які відповідно до законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України здійснюється за іншою процедурою, а також у разі ухвалення сільським головою рішення про призначення осіб у межах одного органу місцевого самоврядування конкурс не оголошується. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії документи, що чітко визначаються в законі. Забороняється вимагати відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством. Кадрова служба перевіряє подані документи на відповідність їх установленим кваліфікаційним вимогам щодо ухвалення на службу в органи місцевого самоврядування, передбаченим для кандидатів на посади посадових осіб виконавчих органів міської ради.

Іспит проводиться конкурсною комісією з метою об'єктивного оцінювання знань і здібностей кандидатів на посаду посадової особи місцевого самоврядування. Кадрова служба органу місцевого самоврядування за погодженням з головою конкурсної комісії визначає дату проведення іспиту та повідомляє кандидатів про місце і час його проведення. Під час іспиту перевіряються

⁴⁰¹ Федченко Л. Служба в ОМС: прийняття та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/187/Методичка_служба_в_ОМС_final.pdf (дата звернення: 05.02.2021 р.)

знання Конституції України, законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про запобігання корупції», а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів.

Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад посадових осіб місцевого самоврядування. Інші кандидати, які успішно склали іспит, але не були відібрані для призначення на посади, у разі їх згоди, за рішенням конкурсної комісії можуть бути рекомендовані для зарахування до кадрового резерву органу місцевого самоврядування і впродовж року прийняті на вакантну рівнозначну або нижчу посаду без повторного конкурсу. Якщо за результатами конкурсу не відібрано жодного з кандидатів для призначення на посаду, конкурсна комісія не може рекомендувати цих кандидатів до кадрового резерву. Якщо жоден із кандидатів не рекомендований конкурсною комісією для зайняття вакантної посади посадової особи місцевого самоврядування, оголошується повторний конкурс. У той же час слід пам'ятати, що Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначив, що, власне, проведення конкурсу при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу. Тому слід пам'ятати, що на сьогодні рішення конкурсної комісії має рекомендаційний характер для керівника органу, який відповідно й ухвалює кінцеве рішення. Рішення конкурсної комісії може бути оскаржене в порядку та у строк, визначені законодавством.

У свою чергу переведення на рівнозначну або нижчу посаду в органах місцевого самоврядування, а також просування по службі посадових осіб місцевого самоврядування, які зараховані до кадрового резерву чи успішно пройшли стажування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися без конкурсного відбору. Поряд із зазначеним не слід забувати, що голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський і Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників, тобто патронатну службу.