Академія адміністративно-правових наук
Київський університет інтелектуальної власності та права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ПОВНИЙ КУРС

ПІДРУЧНИК

За загальною редакцією:
доктора юридичних наук, професора **В. Галунька**
та доктора юридичних наук, професора **В. Фелика**

Видавництво
«Юридика»
2025

УДК 342.9"364"(477)(075.8)
А31

Рекомендовано до друку
Загальними зборами ГО «Академія адміністративно-правових наук»
(протокол № 1 від 11 грудня 2024 р.).

Рекомендовано до друку
Вченою радою Київського університету інтелектуальної власності
та права (протокол № ___ від ___ грудня 2025 р.)

Рецензенти[1]:
Ростислав Калюжний – доктор юридичних наук, професор;
Сергій Мосьондз – доктор юридичних наук, професор;
Павло Лютіков – доктор юридичних наук, професор

Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. – Вид. 5-те. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. – 700 с.

А31

ISBN 978-617-8182-93-9

У підручнику розкрито питання Загального адміністративного права, Особливого адміністративного права, Спеціального адміністративного права, Адміністративного судочинства України, Європейського адміністративного права та Адміністративного процесу ЄС. За основу взято теоретичні положення та практику діяльності адміністративних і судових органів України та адміністративних інституцій ЄС.

За змістом у підручнику розкрито питання з Програми другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України, проте не обмежується ними[2].

Підручник буде корисним для здобувачів освіти зі спеціальностей «Право», «Публічне управління та адміністрування», «Правоохоронна діяльність» усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів, а також для посадових осіб адміністративних органів, суддів, волонтерів, інших суб'єктів, які пов'язані з публічним правом.

УДК 342.9"364"(477)(075.8)

© Колектив учених адміністративно-правових наук, 2025
© ГО «Академія адміністративно-правових наук», 2025
© Київський університет інтелектуальної власності та права, 2025

ISBN 978-617-8182-93-9

[1] Рецензенти можуть не розділяти наукових поглядів авторів.

[2] На першій сторінці обкладинки Верховний Головнокомандувач, Президент України Володимир Зеленський вручає орден «Золота Зірка» воїнові Роману Глобі за особисту мужність і героїзм, виявлені в захисті державного суверенітету та територіальної цілісності України, а також за самовіддане служіння Українському народові.

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ, ЧЛЕНІВ АКАДЕМІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НАУК

- Басс Вікторія Олександрівна
- Бериславська Оксана Михайлівна
- Берлач Анатолій Іванович
- Биков Ігор Олегович
- Біла Вікторія Русланівна
- Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна
- Боровик Андрій Володимирович
- Бузницький Дмитро Миколайович
- Булкат Марина Сергіївна
- Буханевич Олександр Миколайович
- Васіна Ганна Василівна
- Ващенко Юлія В'ячеславівна
- Вільгушинський Михайло Йосипович
- Галунько Валентин Валентинович
- Галунько Валентин Васильович
- Головій Людмила Василівна
- Гулак Олена Василівна
- Даниленко Юлія Сергіївна
- Деревянко Наталія Зеновіївна
- Діхтієвський Володимир Петрович
- Діхтієвський Петро Васильович
- Замрига Артур Вікторович
- Зима Олександр Тарасович
- Івановська Алла Миколаївна
- Казанчук Ірина Дмитрівна
- Карабін Тетяна Олександрівна
- Карелін Владислав Володимирович
- Коваленко Богдан В'ячеславович
- Коваленко Лариса Павлівна
- Ковальчук Ірина Миколаївна
- Ковальчук Микола Олександрович
- Комзюк Анатолій Трохимович
- Коропатнік Ігор Михайлович
- Костенко Інеса Володимирівна
- Кравцова Тетяна Миколаївна
- Кравченко Олександр Сергійович
- Крайник Григорій Сергійович
- Кривенко Артем Олександрович

- Кривенко Олександр Васильович
- Крупицький Олександр Станіславович
- Кудерська Ірина Олександрівна
- Кудерська Надія Іванівна
- Кузніченко Сергій Олександрович
- Кузьменко Оксана Володимирівна
- Кузьмишин Віталій Миколайович
- Курило Володимир Іванович
- Лазарев Анатолій Анатолійович
- Лазоренко Юрій Олександрович
- Литвин Наталія Анатоліївна
- Лісогор Юрій Борисович
- Малюга Леся Юріївна
- Маркова Олена Олегівна
- Мацелик Тетяна Олександрівна
- Мельник Ольга Олегівна
- Мілієнко Олена Анатоліївна
- Міщук Інна Володимирівна
- Молінський Владислав Ігорович
- Мудрицька Катерина Олексіївна
- Нашинець-Наумова Анфіса Юріївна
- Новікова Марія Миколаївна
- Овчарук Сергій Станіславович
- Ольшевська Юлія Миколаївна
- Ольшевський Петро Миколайович
- Орловська Ірина Григорівна
- Пашинський Володимир Йосипович
- Пєтков Сергій Валерійович
- Пихтін Микола Порфирович
- Підберезних Інна Євгеніївна
- Піддубний Олексій Юрійович
- Попова Лілія Миколаївна
- Попова Світлана Миколаївна
- Правоторова Ольга Михайлівна
- Продан Алла Олександрівна
- Проневич Олексій Станіславович
- Роллер Вікторія Миколаївна
- Рудой Катерина Миколаївна
- Салманова Олена Юріївна
- Синявська Олена Юхимівна
- Ситников Олександр Федотович
- Соловйова Ольга Миколаївна

- Стасюк Надія Андріївна
- Стеценко Валентина Юріївна
- Стеценко Семен Григорович
- Стецюк Сергій Петрович
- Стрельченко Оксана Григорівна
- Тарасюк Анатолій Васильович
- Фелик Василь Іванович
- Фелик Олександр Васильович
- Цьоменко Аліна Володимирівна
- Чепкова Катерина Олександрівна
- Чепурний Руслан Вікторович
- Чорна Вікторія Григорівна
- Шарук Олександр Григорович
- Шатрава Сергій Олександрович
- Шкуропацький Олександр Іванович

ЗМІСТ

Колектив авторів,
членів Академії адміністративно-правових наук . . . **3**

КНИГА 1
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО . . . **24**

ГЛАВА 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ
ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА . . . **24**

Розділ 1
ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . **25**

1.1 Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади . . . **25**
1.2 Види публічного адміністрування . . . **33**
1.3 Адміністративний орган . . . **34**
1.4 Публічний інтерес . . . **37**

Розділ 2
ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ . . . **39**

2.1 Призначення адміністративного права . . . **39**
2.2 Відносини, що складають предмет адміністративного права . . . **41**
2.3 Відмежування адміністративного права від цивільного . . . **43**
2.4 Система адміністративного права . . . **45**

ГЛАВА 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . **50**

Розділ 1
ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА . . . **51**

1.1 Принцип верховенства права в адміністративному праві . . . **51**
1.2 Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин . . . **52**
1.3 Верховенство права згідно з тлумаченням Конституційного суду України . . . **53**
1.4 Складові принципу верховенство права . . . **59**
1.4.1 Зв’язаність адміністративного органу законом . . . **59**
1.4.2 Принцип справедливості . . . **60**
1.4.3 Юридична визначеність . . . **61**
1.4.4 Запобігання зловживанню повноваженнями . . . **62**
1.4.5 Рівність перед законом і недискримінація . . . **62**
1.4.6 Доступ до правосуддя . . . **63**

Розділ 2
ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ **64**

2.1 Публічно-правова природа принципів належного врядування **64**
2.2 Утвердження принципів належного врядування **64**
2.3 Стандарти належного врядування **65**
2.4 Значення принципів належного врядування **66**
2.5 Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень **67**
2.6 Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів **68**
2.7 Принцип доброчесної поведінки службових осіб адміністративних органів **69**
2.7.1 Академічна доброчесність **71**
2.8 Принцип етичної поведінки службових осіб адміністративних органів **73**
2.9 Принцип ефективності діяльності адміністративних органів **74**
2.10 Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів **75**
2.11 Принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності **76**
2.12 Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами **77**
2.13 Принцип підзвітності адміністративних органів **77**
2.14 Принцип сталості та довгострокової орієнтованості **78**
2.15 Принцип інноваційності та відкритості до змін **78**
2.16 Принцип поваги приватності **79**
2.17 Принципи-вимоги щодо обігу інформації **79**

ГЛАВА 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **82**

Розділ 1
НАЦІОНАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **84**

1.1 Основні національні джерела адміністративного права **84**
1.2 Конституція України **84**
1.3 Загальна характеристика національних джерел адміністративного права **85**
1.4 Закони як національні джерела адміністративного права України **89**
1.4.1 Закони, які є основними джерелами адміністративного права України **89**
1.4.2 Закони, які є загальними джерелами адміністративного права України **92**
1.5 Підзаконні нормативно-правові акти **93**
1.6 Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану **95**

Розділ 2
МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **99**

2.1 Міжнародні договори **99**
2.1.1 Міжнародні джерела адміністративного права в період національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України **100**

Розділ 3
ЮРИДИЧНІ АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ **103**

3.1 Значення для адміністративного права України юридичних актів ЄС **103**
3.2 М'яке право **105**

Розділ 4
РІШЕННЯ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **108**

4.1 Практика Європейського суду з прав людини **110**
4.2 Рішення Конституційного Суду України **112**
4.3 Типові і зразкові рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду **114**

Розділ 5
НЕФОРМАЛІЗОВАНІ КВАЗІДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **117**

Розділ 6
ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ПРАВИЛА ВИРІШЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НОРМ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **121**

6.1 Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права **121**
6.2 Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права **124**

ГЛАВА 4
ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА **127**

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН **127**

1.1 Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування) **129**
1.2 Повноваження суб'єкта публічного адміністрування **131**
1.3 Наділення адміністративними повноваженнями, делегування повноважень **134**

Розділ 2
ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ **138**

2.1 Кабінет Міністрів України **139**
2.2 Другий рівень органів виконавчої влади – центральні органи виконавчої влади **140**
2.3 Третій рівень органів виконавчої влади – місцеві державні адміністрації **146**
2.3.1 Військові адміністрації **148**
2.3.2 Військові адміністрації населених пунктів **150**
2.3.3 Районна, обласна військові адміністрації **151**
2.3.4 Начальник військової адміністрації **151**

Розділ 3
НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ **154**

3.1 Незалежні регулятори як адміністративні органи **154**
3.2 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку **156**
3.3 Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку **158**
3.4 Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України **160**

Розділ 4
ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **163**

4.1 Характерні риси місцевого самоврядування **163**
4.2 Представницькі органи **164**
4.3 Виконавчі орган **165**
4.4 Сільський, селищний, міський голова **167**
4.5 Органи самоорганізації населення **168**
4.6 Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування **169**

ГЛАВА 5
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ **172**

Розділ 1
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **172**

1.1 Поняття адміністративної послуги **172**
1.2 Ознаки адміністративної послуги **174**
1.3 Види адміністративних послуг **174**

Розділ 2
СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **176**

2.1 Суб'єкт звернення **176**
2.2 Суб'єкт надання адміністративних послуг **177**
2.3 Центри надання адміністративних послуг **180**
2.4 Адміністратори **181**

Розділ 3
ПОРЯДОК НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **185**

3.1 Стадії процедури надання адміністративної послуги **185**
3.2 Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг **187**
3.3 Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) **189**

Розділ 4
ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ **191**

4.1 Електронні адміністративні послуги **191**
4.2 Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану **191**

ГЛАВА 6
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **201**

Розділ 1
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **201**

1.1 Поняття та сутність інструментів публічного адміністрування **201**
1.2 Класифікація інструментів публічного адміністрування **203**
1.3 Вибір належного інструмента публічного адміністрування **203**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД **205**

2.1 Значення адміністративного розсуду при застосуванні інструментів публічного адміністрування **205**
2.2 Умови застосування адміністративного розсуду **207**

Розділ 3
ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ **210**

3.1 Поняття та ознаки підзаконного нормативно-правового акта **210**
3.2 Види підзаконних нормативно-правових актів **211**
3.2.1 Поділ підзаконних нормативно-правих актів за юридичною силою **211**
3.2.2 Поділ підзаконних нормативно-правих актів за змістом **213**
3.2.3 За масштабом дії та за сферою застосування **214**
3.3 Вимоги до підзаконного нормативно-правового акта **214**
3.4 Порядок підготовки та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів **215**
3.5 Дія (чинність) підзаконного нормативно-правового акта **216**
3.6 Припинення та зупинення дії нормативного акта **217**
3.7 Експертиза проєкту підзаконного нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи **220**
3.8 Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта **222**
3.9 Процедура оприлюднення та набрання чинності підзаконним нормативно-правовим актом **223**
3.10 Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним **224**

Розділ 4
АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ **227**

4.1 Поняття та риси адміністративних актів **227**
4.2 Оформлення та зміст адміністративного акта **228**
4.2.1 Форма адміністративного акта **228**

4.2.2 Зміст адміністративного акта **229**
4.2.3 Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта **229**
4.2.4 Виправлення описок і помилок **230**
4.3 Чинність і припинення дії адміністративного акта **231**
4.3.1 Порядок доведення адміністративного акта до відома особи **231**
4.3.2 Чинність адміністративного акта **232**
4.3.3 Недійсність (нікчемність) адміністративного акта **233**
4.4 Процедура ухвалення (видання) адміністративного актів **233**

Розділ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР **235**

5.1 Поняття, значення та ознаки адміністративного договору **235**
5.2 Види адміністративних договорів **236**
5.3 Укладання адміністративних договорів **238**
5.4 Чинність адміністративного договору **238**
5.5 Нікчемність адміністративного договору **240**

Розділ 6
ФАКТИЧНА ДІЯ **243**

6.1 Поняття та ознаки фактичної дії **243**
6.2 Сфера застосування фактичних дій **243**
6.3 Основні види фактичних дій **244**
6.3.1 Інформування населення **244**
6.3.2 Проведення перевірки **245**
6.3.3 Здійснення моніторингу **245**
6.3.4 Надання довідок **246**
6.3.5 Виплата грошових коштів **247**
6.3.6 Адміністрування реєстрів **247**

Розділ 7
ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **249**

7.1 Поняття та зміст плану як інструменту публічного адміністрування **249**
7.2 Сфера застосування та види планів **251**

Розділ 8
КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД **253**

8.1 Контроль як інструмент публічного адміністрування **253**
8.2 Адміністративний нагляд **254**

Розділ 9
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ **256**

9.1 Поняття та характеристика адміністративного примусу **256**
9.2 Правові засади застосування заходів адміністративного примусу **258**
9.3 Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації **259**
9.4 Заходи адміністративного припинення **262**

9.4.1 Заходи адміністративного припинення загального призначення **263**
9.4.1.1 Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення **263**
9.4.1.2 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення **265**
9.4.2 Заходи адміністративного припинення спеціального призначення **265**
9.5 Адміністративні стягнення **267**
9.6 Особливості застосування заходів адміністративного примусу в умовах воєнного стану **268**

Розділ 10
ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ **271**

10.1 Поняття електронного врядування **271**
10.2 Елементи електронного врядування **272**
10.2.1 Електронна держава **272**
10.2.2 Електронний уряд **273**
10.2.3 Електронний суд **274**
10.2.4 Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд» **274**
10.3 Порядок надання електронних публічних послуг **275**

Розділ 11
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ **280**

11.1 Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст **280**
11.2 Спеціальні адміністративно-правові режими **281**
11.3 Надзвичайні адміністративно-правові режими **283**
11.4 Правовий режим воєнного стану **285**
11.5 Правовий режим надзвичайного стану **286**
11.6 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації **286**
11.7 Постійні адміністративно-правові режими **287**
11.7.1 Режим державної таємниці **287**
11.7.2 Митний режим **288**
11.7.3 Прикордонний режим **289**

ГЛАВА 12
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА **291**

Розділ 1
ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ **291**

1.1 Сутність і види адміністративних процедур **291**
1.2 Класифікація адміністративних процедур **293**

Розділ 2
УЧАСНИКИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ 296

2.1 Учасники адміністративної процедури **296**
2.2 Стадії адміністративної процедури **300**
2.2.2 Підготовка справи до розгляду **300**
2.2.3 Дослідження обставин справи та збирання доказів **301**
2.2.4 Розгляд і вирішення справи **301**
2.2.5 Оформлення адміністративного акта **302**
2.2.6 Адміністративне оскарження **302**
2.2.7 Виконання адміністративного акта **303**

ГЛАВА 13
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ **305**

Розділ 1
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ 305

1.1 Поняття, законодавче регулювання та види захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану **305**
1.2 Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях **307**
1.3 Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів **310**
1.4 Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб **311**
1.5 Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів **312**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ 315

2.1 Поняття адміністративного оскарження **315**
2.2 Підстави та порядок подання скарги **316**
2.3 Предмет адміністративного оскарження **317**
2.4 Можливі наслідки розгляду скарги **318**
2.5 Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією **319**

Розділ 3
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРИВАТНИХ ОСІБ 322

3.1 Міжнародні способи захисту прав приватних осіб **322**
3.2 Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів **323**
3.2.1 Світовий банк **323**

3.2.2 Європейський банк реконструкції та розвитку **323**
3.2.3 Європейська комісія **324**
3.2.4 ООН **325**
3.2.5 США **326**
3.2.6 Канада **328**
3.2.7 Німеччина **328**
3.2.8 Франція **329**
3.2.9 Бельгія **329**
3.2.10 Чехія **329**
3.2.11 Нідерланди **329**
3.2.12 Данія **330**
3.2.13 Норвегія **330**
3.2.14 Латвія **330**
3.2.15 Литва **331**
3.2.16 Індія **331**
3.2.17 Японія **331**

КНИГА 2
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО **333**

ГЛАВА 1
СЛУЖБОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ **333**

Розділ 1
ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ **334**

1.1 Поняття службового права **334**
1.2 Предмет службового права **335**
1.3 Система та джерела службового права **336**

Розділ 2
ПОНЯТТЯ, МЕТА, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ **340**

2.1 Конституційно-правові основи державної служби **340**
2.2 Поняття та особливості державної служби **341**
2.3 Мета, завдання і функції державної служби **342**
2.4 Принципи державної служби **344**

Розділ 3
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **346**

3.1 Поняття та види державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування **346**
3.2 Поняття правового статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування **349**

3.3 Права та обов'язки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування . . . 350
3.4 Обмеження державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування . . . 351
3.5 Заохочення та гарантії державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування . . . 353

Розділ 4
СЛУЖБОВА КАР'ЄРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ . . . 356

4.1 Поняття та сутність службової кар'єри . . . 356
4.2 Ранги державних службовців . . . 357
4.3 Просування державного службовця по службі . . . 358
4.4 Переведення державних службовців . . . 358
4.5 Службові відрядження . . . 359
4.6 Зміна істотних умов державної служби . . . 360
4.7 Оцінювання результатів службової діяльності . . . 361

Розділ 5
ПАТРОНАТНА СЛУЖБА . . . 363

5.1 Патронатна служба як особливий вид публічної служби . . . 363
5.2 Легальні засади патронатної служби . . . 363
5.3 Правове регулювання проходження патронатної служби в окремих органах публічної влади . . . 365

Розділ 6
АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ . . . 368

6.1 Система адміністрування державної служби . . . 368
6.2 Соціальна місія Національного агентства України з питань державної служби . . . 369
6.3 Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби . . . 369
6.4 Керівник державної служби в державному органі . . . 370
6.5 Служба управління персоналом державного органу . . . 371

Розділ 7
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ . . . 373

7.1 Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища . . . 373
7.1.1 Характеристика обмеження . . . 373
7.1.2 Відповідальність за недотримання обмеження . . . 373
7.2 Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними . . . 374
7.2.1 Визначення подарунка та його відмінність від неправомірної вигоди . . . 374
7.2.2 Подарунки, які заборонено приймати . . . 375
7.2.3 Подарунки, які не заборонено приймати . . . 375

7.2.3.1 Дії публічного службовця в разі виявлення подарунка, забороненого до приймання, або неправомірної вигоди . . . **376**
7.3 Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності . . . **377**
7.3.1 Види діяльності, забороненої для публічних службовців . . . **377**
7.3.2 Порядок дотримання обмеження при прийнятті (обранні) на посаду . . . **378**
7.3.3 Винятки . . . **379**
7.3.4 Відповідальність . . . **379**
7.3.5 Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування . . . **379**
7.3.6 Обмеження спільної роботи близьких осіб . . . **380**
7.4 Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів . . . **380**
7.4.1 Види конфлікту інтересів . . . **380**
7.4.2 Недопущення конфлікту інтересів та перші дії в разі його виникнення . . . **381**
7.4.3 Заходи з урегулювання конфлікту інтересів . . . **381**
7.4.4 Відповідальність . . . **381**
7.5 Фінансовий контроль щодо публічних службовців . . . **382**
7.5.1 Подання декларацій та повідомлень суб'єктами декларування . . . **382**
7.5.2 Наслідки порушення вимог фінансового контролю . . . **382**

Розділ 8
ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ . . . **385**

8.1 Поняття юридичної відповідальності публічних службовців . . . **385**
8.2 Кримінальна відповідальність . . . **386**
8.3 Адміністративна відповідальність публічних службовців . . . **386**
8.4 Дисциплінарна відповідальність публічних службовців . . . **387**
8.5 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність . . . **388**

ГЛАВА 2
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО . . . **390**

Розділ 1
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ . . . **390**

1.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності . . . **390**
1.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності . . . **392**
1.2.1 Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної . . . **393**
1.2.2 Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової . . . **394**
1.2.3 Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної . . . **394**

1.3 Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі . . . **395**
1.4 Адміністративна відповідальність юридичних осіб . . . **398**
1.5 Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності . . . **401**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ . . . 403

2.1 Поняття адміністративного правопорушення . . . **403**
2.2 Ознаки адміністративного правопорушення . . . **403**
2.3 Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення . . . **405**
2.4 Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення . . . **407**

Розділ 3
ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ . . . 410

3.1 Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення . . . **410**
3.2 Структура юридичного складу адміністративного правопорушення . . . **410**
3.3 Види юридичних складів адміністративного правопорушення . . . **415**

Розділ 4
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ . . . 418

4.1 Поняття адміністративного стягнення . . . **418**
4.2 Види адміністративних стягнень . . . **418**
4.3 Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень . . . **423**
4.4 Загальні правила накладення адміністративних стягнень . . . **424**

Розділ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ . . . 427

5.1 Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення . . . **427**
5.2 Докази у справах про адміністративні правопорушення . . . **428**
5.3 Права й обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення . . . **429**
5.4 Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення . . . **433**
5.5 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення . . . **438**

КНИГА 3
СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО **440**

ГЛАВА 1
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ **449**

Розділ 1
ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННІ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ **449**

1.1 Загальна характеристика галузі оборони Україні в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення **449**
1.2 Законодавче регулювання публічного адміністрування у галузі оборони України **446**
1.3 Цивільно-військове співробітництво **453**

Розділ 2
ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНІ **458**

2.1 Законодавче регулювання правового статусу громадян України як суб'єктів адміністративного права у галузі оборони України **458**
2.2 Проходження військової служби громадянами України **459**
2.3 Характеристика військового обов'язку громадян України **460**

Розділ 3
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ, ІНШИХ СИЛ ОБОРОНИ УКРАЇНИ **463**

3.1 Компетенція військовослужбовця **463**
3.2 Завдання та обов'язки військовослужбовця **463**
3.3 Права військовослужбовця **465**
3.4 Права та пільги пораненим і таким, що отримали інвалідність, військовослужбовцям **466**
3.5 Відповідальність адміністративних органів за порушення прав військовослужбовців **469**
3.6 Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців **470**

Розділ 4
АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ **474**

4.1 Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України **474**
4.2 Рада національної безпеки і оборони України. Ставка Верховного Головнокомандувача **474**
4.3 Головнокомандувач Збройних Сил України **476**
4.4 Міністерство оборони України **477**
4.5 Генеральний штаб України Збройних Сил України **479**

4.6 Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки **482**
4.7 Командування Сухопутних військ ЗСУ **485**
4.8 Командування Повітряних Сил ЗСУ **487**
4.9 Командування Військово-Морських Сил ЗСУ **488**
4.10 Військова служба правопорядку у Збройних Силах України **490**
4.11 Територіальна оборона **492**
4.12 Рух опору **494**
4.13 Інші військові формування, утворені відповідно до законів України **495**

Розділ 5
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ **498**

5.1 Підготовка громадян України до національного спротиву **498**
5.2 Законодавче регулювання публічного адміністрування національного спротиву **500**

Розділ 6
МОБІЛІЗАЦІЯ ЯК СПЕЦІАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ **502**

6.1 Підстави та порядок мобілізації **502**
6.2 Відстрочка від призову на військову службу під час мобілізації **502**
6.3 Особливості мобілізації певної категорії громадян **504**

Розділ 7
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ **507**

7.1 Проходження військової служби **507**
7.2 Забезпечення військової дисципліни **512**
7.3 Захист прав і законних інтересів поранених та таких, що стали інвалідами, військовослужбовців **514**

Розділ 8
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ, ІНШИХ СИЛ ОБОРОНИ ТОВАРАМИ, РОБОТАМИ І ПОСЛУГАМИ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ. ОБОРОННІ ЗАКУПІВЛІ. ПЛАНУВАННЯ БОЙОВИХ ДІЙ **522**

8.1 Зміст забезпечення Збройних сил, інших сил оборони України роботами і послугами оборонного призначення **522**
8.2 Оборонні закупівлі **523**
8.3 Планування воєнних дій **525**

Розділ 9
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ . . . **529**

9.1 Особливості адміністративної відповідальності в галузі оборони України . . . **529**
9.2 Зміст окремих видів адміністративний відповідальності військовослужбовців . . . **530**
9.3 Дисциплінарні стягнення, які можуть бути накладені на військовослужбовців . . . **534**

КНИГА 4
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО . . . **536**

Розділ 1
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА . . . **536**

1.1 Загальні положення про структуру адміністративного судочинства . . . **536**
1.2 Система адміністративних судів . . . **542**
1.3 Предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція адміністративних судів . . . **544**
1.3.1 Предметна юрисдикція . . . **545**
1.3.2 Інстанційна юрисдикція . . . **547**
1.3.3 Територіальна юрисдикція . . . **549**
1.4 Суб'єкти адміністративного судочинства та процесуальні права й обов'язки . . . **550**

Розділ 2
ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ . . . **558**

2.1 Об'єкт і предмет доказування . . . **558**
2.2 Оцінювання доказів судом . . . **560**
2.3 Роль учасників розгляду справи в доказуванні . . . **561**

Розділ 3
СТАДІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА . . . **563**

3.1 Поняття та зміст стадій адміністративного судочинства . . . **563**
3.2 Поняття позовного та спрощеного провадження . . . **564**
3.3 Відкриття провадження . . . **566**
3.4 Підготовче провадження . . . **568**
3.5 Розгляд справи по суті . . . **568**
3.6 Судові виклики та повідомлення, судові витрати . . . **570**

Розділ 4
ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ **576**

4.1 Поняття та зміст заходів процесуального примусу **578**
4.2 Види процесуального примусу **577**
4.3 Забезпечення позову за адміністративним позовом **578**

Розділ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ **582**

5.1 Поняття та зміст адміністративного позову **582**
5.2 Відзив на позовну заяву **583**
5.3 Відповідь на відзив і поясненнях третьої особи **584**
5.4 Нерозривний взаємозв'язок позовної заяви та відкриття провадження в адміністративній справі **585**

Розділ 6
ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ **590**

6.1 Підготовче провадження **590**
6.2 Урегулювання спору за участю судді **592**
6.3 Розгляд справи по суті та винесення рішення адміністративного суду **594**

Розділ 7
ОСОБЛИВОСТІ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ І ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ **596**

7.1 Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ **596**
7.2 Відновлення втраченого судового провадження **598**

Розділ 8
ПРОВАДЖЕННЯ З ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ **601**

8.1 Перегляд судових рішень: апеляційне провадження, касаційне провадження, за нововиявленими обставинами або за виключними обставинами **601**
8.1.1 Апеляційне провадження **601**
8.1.2 Касаційне оскарження **603**
8.2 Розгляд типових і зразкових справ **607**
8.3 Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах **609**

Розділ 9
ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА . . . **613**

9.1 Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах . . . **613**
9.2 Перспективи розвитку адміністративного судочинства . . . **615**

КНИГА 5
ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО . . . **619**

Розділ 1
ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА . . . **619**

1.1 Загальна характеристика Європейського адміністративного права . . . **619**
1.2 Поняття та зміст європейського адміністративного права . . . **620**
1.3 Джерела європейського адміністративного права . . . **623**
1.4 Принципи європейського адміністративного права . . . **625**
1.5 Європейський адміністративний простір . . . **626**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ ЄС ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ . . . **628**

2.1 Адміністративні органи ЄС . . . **628**
2.1.1 Європейська комісія . . . **628**
2.1.2 Фінансові установи ЄС . . . **630**
2.1.3 Агенції Європейського Союзу . . . **630**
2.2 Стандарти публічної служби в ЄС . . . **631**
2.3 Інструменти публічного адміністрування європейського адміністративного права . . . **633**
2.3.1 Комітологія . . . **633**
2.3.2 Відкритий метод координації . . . **634**

Розділ 3
СИСТЕМА СУДІВ ЄС, ЯКІ КОНТРОЛЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ, ТА ВЗАЄМОДІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО Й АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ . . . **636**

3.1 Система судів ЄС, які контролюють адміністративні органи Європейського Союзу . . . **636**
3.1.1 Суд Європейського Союзу (СЄС) як найвищий судовий орган . . . **636**
3.1.2 Загальний суд (ЗС) та його роль у контролі за адміністративними органами . . . **637**
3.1.3 Взаємодія між судами ЄС та національними судами . . . **637**
3.2 Узаємодія європейського та адміністративного права України . . . **637**

КНИГА 6
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ **641**

Розділ 1
ЗАСАДИ КОМПАРАТИВНОГО АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ **641**

1.1 Узаємодія національних та європейських норм права щодо забезпечення прав приватних осіб у системі адміністративного судочинства **641**
1.2 Роль Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) та Хартії основних прав Європейського Союзу (ХОП ЄС) у міркуваннях судів **642**

Розділ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ ЄС **644**

2.1 Республіка Болгарія **644**
2.2 Республіка Греція **645**
2.3 Республіка Естонія **645**
2.4 Королівство Іспанія **646**
2.5 Республіка Італія **648**
2.6 Республіка Литва **649**
2.7 Республіка Латвія **650**
2.8 Республіка Румунія **651**
2.9 Республіка Словаччина **652**
2.10 Республіка Франція **653**
2.11 Республіка Хорватія **655**
2.12 Королівство Швеція **656**
2.13 Велике Герцогство Люксембурзьке **657**
2.14 Республіка Португалія **660**
2.15 Федеративна республіка Німеччина **661**
2.16 Республіка Польща **662**
2.17 Чеська Республіка **664**

АВТОРИ ТА ЧЛЕНИ АКАДЕМІЇ АПН **666**

Українським Героям – захисникам Вітчизни – присвячується

КНИГА 1
ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Глава 1
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА[1]

Адміністративне право є невід'ємною складовою публічного права. Воно є основою для всіх галузей публічного права, визначає правові засади діяльності адміністративних органів у процесі публічного адміністрування, умови правомірності здійснення адміністративно-правових заходів[2].

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

Чорний Іван Іванович,
старший солдат
Збройних Сил України
(1999 р.н.),
Герой України (2024 р.),
знищив 9 ворогів у стрілецькому бою, захопив ворожі укріплення, взяв у полон п'ять рашистських окупантів[3]

[1] Автор-упорядник: **Валентин Галунько**.

[2] Узагальнено на основі: Wüstenbecker H., Sommer C. Verwaltungsrecht AT 1. 18. Auflage. Münster: Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2019. 228 S.

[3] Чорний Іван Іванович (Герой України). *Вікіпедія*. 2024 ; Чорний Іван Іванович. *Енциклопедія сучасної України*. 2024. URL: https://esu.com.ua/article-885056

РОЗДІЛ 1
ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1 Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади

Зеленський Володимир Олександрович,
Верховний Головнокомандувач
Збройних Сил України

До ознак України як правової демократичної держави з більш ніж тисячолітньою історією, у якій сьогодні мужній Український народ веде війну з рашистським тоталітарним режимом, відстоюючи цінності всього Західного світу, належать:

1. ТЕРИТОРІЯ УКРАЇНИ

24 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, Актом проголошення незалежності України, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., територія України визначена в існуючих кордонах Української радянської соціалістичної республіки. Вона є недоторканною, не може бути змінена та використана без її згоди. Територія України є визнаною всіма без винятку державами світу та ООН. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України[1]. Це сьогодні здійснюють наші кращі сини й доньки в умовах російсько-української війни.

[1] Ст. 65 Конституції України.

Бігарь
Ольга Олександрівна,
командир батальйонної артилерії
Збройних Сил України,
нагороджена відзнаками
Головнокомандувача та інших
командирів Збройних Сил України,
військових адміністрацій та органів
місцевого самоврядування.
До повномасштабного
вторгнення – аспірантка[1].

2. ЛЮДИ, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З УКРАЇНОЮ ГРОМАДЯНСТВОМ

Найпоширенішою підставою набуття громадянства України є народження людини в Україні або від громадян України. В Україні існує єдине громадянство. Якщо громадянин України набув громадянство іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України[2].

Згідно з природним правом та Конституцією України Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Громадянин України
Черкашин Олег Степанович
«Іспанець», військовослужбовець
Збройних Сил України. Нагороджений
орденами «За мужність» III ступеня,
Богдана Хмельницького II та III ступенів.
До повномасштабного вторгнення
російських терористів в Україну
постійно проживав в Іспанії,
де мав успішний бізнес[3].

[1] Командир батальйонної артилерії Ольга Бігарь «Відьма»: Коли бачиш на моніторі, як росіяни підривають себе гранатами, це додає оптимізму. URL: https://novynarnia.com/2024/08/31/obigar/

[2] Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.

[3] Олег Черкашин. *Вікіпедія*. 2024. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/

3. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Громадянське суспільство – ознака, що властива лише правовим демократичним державам. Особливістю публічної влади в Україні є те, що вагоме місце в ній належить різноманітним суб'єктам громадянського суспільства, зокрема Майдану та волонтерам.

Майдан відмінно працює, коли державна влада України не дослуховується до думки (вибору) Українського народу. Волонтери показали себе як провідні та найбільш ефективні суб'єкти забезпечення Сил оборони України критично необхідними засобами для ведення сучасної війни.

Берлінська
Марія Сергіївна,
волонтерка,
ветеранка російсько-української війни[1]

Парасюк
Володимир Зіновійович,
військовослужбовець сил оборони
України, сотник Євромайдану[2]

4. Норми права

Зовнішнім виразом норм права в Україні є джерела права, основними з яких є нормативно-правові акти, насамперед Конституція та інші закони України.

До основних джерел адміністративного права належать закони України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», «Про правотворчу діяльність» (в аспектах підзаконної правотворчості), «Про запобігання корупції», а також Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кодекс адміністративного судочинства України.

[1] Марія Берлінська. *Вікіпедія*. 2024. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Берлінська_Марія_Сергіївна

[2] Володимир Парасюк. *Вікіпедія*. 2024. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Парасюк,_Владимир_Зиновьевич

Яра Олена Сергіївна,
академік Академії АПН,
д.ю.н., професор,
учасниця російсько-української війни

5. ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Без публічного апарату не може існувати жодна держава. Публічна влада в Україні складається з державної влади (законодавчої, виконавчої та судової її гілок), влади органів місцевого самоврядування та влади інших публічних суб'єктів, які на основі законів виконують делеговані виконавчі функції[1].

Виконавча влада нерозривно пов'язана з адміністративним правом. Саме на основі норм адміністративного права адміністративні органи надають адміністративні послуги, здійснюють розпорядчу та виконавчу діяльність.

Крикун Віктор Борисович,
військовослужбовець Збройних Сил України,
академік Академії АПН,
д. ю. н., професор

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

6. ПОДАТКИ

Без податків не може існувати будь-яка держава, адже вона, як мінімум, має фінансово забезпечувати оборону держави та публічний апарат.

Також в Україні як правовій соціальній державі за рахунок податків забезпечуються соціально незахищені верстви населення.

В Україні існує понад сотня податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що ускладнює публічне адміністрування оподаткуванням.

Усі громадяни та юридичні особи зобов'язані брати фінансову участь в обороні України. Кожна особа, яка є резидентом, сплачує військовий збір.

Мацелик Михайло Михайлович,
викладач Ірпінського коледжу
економіки та права,
командир танкового взводу.
Геройське загинув під час оборони
Вітчизни від рашистських окупантів[1]

7. ДЕРЖАВНИЙ ПРИМУС

Державний, зокрема адміністративний, примус може застосовуватися українською державною владою (найчастіше виконавчою) для оборони Вітчизни, забезпечення прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб та публічного інтересу держави від порушень норм права, несвоєчасної та неповної сплати податків[2].

Заходи адміністративного примусу поділяються на адміністративно-запобіжні; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення.

---

[1] На фронті загинув викладач Ірпінського фахового коледжу економіки та права. *Суспільне Київ*. 2025. URL: https://suspilne.media/kyiv/848493-na-fronti-zaginuv-vikladac-irpinskogo-fahovogo-koledzu-ekonomiki-ta-prava/

[2] Частина публічного апарату держави, а саме працівники правоохоронних органів (для захисту від внутрішніх загроз) та сил оборони України (для захисту від зовнішніх загроз), мають право застосовувати державний примус. Без нього не можна забезпечити військову та публічну безпеку України. В умовах повномасштабної збройної агресії російсько-терористичних військ проти України Збройні Сили України та інші сили оборони використовують усі незаборонені Женевськими конвенціями засоби примусу (знищення противника), необхідні для оборони Вітчизни.

Басс Вікторія Олександрівна,
старший інспектор з організації евакуаційних заходів ГУНП в Донецькій обл.,
академік Академії АПН, к.ю.н., доцент

8. ЗОВНІШНІ АТРИБУТИ (прапор, гімн, герб)

Саунін
Роман Дмитрович,
військовослужбовець Національної гвардії України,
ветеран російсько-української війни,
академік Академії АНН, к.ю.н.

Проневич
Олексій Станіславович,
д.ю.н., професор,
військовослужбовець
Сил територіальної оборони Харкова
2022 року.

Визначаються також ознаки, що характеризують публічну владу:

– об’єднує народ (населення країни) за територіальною ознакою;
– реалізується спеціальним публічним апаратом, який є відносно відокремленим від суспільства та здійснює свої функції на професійній основі;
– відзначається суверенітетом, що означає незалежність у реалізації публічної влади;

– відзначається верховенством, обов'язковістю виконання своїх законних рішень для громадян та юридичних осіб;
– відзначається публічністю, тобто всезагальністю й безособовістю, що є виразником загальної волі;
– відзначається нормативно-правовим регулюванням суспільних відносин, що виявляється в можливості публічної влади встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки[1].

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

Отже, публічна влада – це система публічних органів та їх службових осіб, які впливають на суспільні відносини між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності.

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

***Зовнішньою формою реалізації державних функцій гілок влади є*:**

Гілка влади	*Функція*
♦ для законодавчої влади	– законотворчість
✓ **для виконавчої влади**	**– ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ**
♦ для судової влади	– правосуддя[2]

У цій тріаді ми виділяємо виконавчу владу, що реалізує свої функції на основі норм адміністративного права[3].

Сутність виконавчої влади полягає в тому, що:
1) це невід'ємна та найбільш чисельна гілка державної влади;
2) вона забезпечує формування та (або) реалізацію державної політики у галузях, сферах і секторах суспільного життя на центральному й місцевому рівнях;
3) здійснює свою діяльність на професійній основі відповідно до законодавчо визначених повноважень (є зв'язаною законом);

[1] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

[2] Wüstenbecker H., Sommer C. Verwaltungsrecht AT 1. 18. Auflage. Münster: Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2019. 228 S.

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

4) забезпечує виключно публічний інтерес (не приватний, не політичний, не відомчий, не корпоративний);
5) сприяє забезпеченню прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб;
6) здійснює публічне адміністрування в різних галузях, сферах і секторах суспільного життя, зокрема у сфері оборони та національної безпеки, а також у соціально-культурній, фінансово-економічній та адміністративно-політичній галузях.

До виконавчої влади у широкому розумінні належать не лише безпосередньо органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти публічної адміністрації, які виконують виконавчі функції згідно з наданими законом повноваженнями.

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

У європейському адміністративному праві публічне адміністрування відмежовується негативно від законодавчої діяльності, здійснення правосуддя та політичної діяльності публічної влади, що притаманно сучасному адміністративному праву України.

Публічне адміністрування як форма реалізації функцій публічної влади характеризується:

- ♦ зовнішнім виразом реалізації функцій виконавчої влади;
- ♦ адміністративною діяльністю адміністративних органів;
- ♦ здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу – не приватного, не корпоративного й не відомчого.

Публічне адміністрування відмежовується від:

- ✓ законодавчої діяльності;
- ✓ здійснення правосуддя та досудового розслідування;
- ✓ політичної діяльності.

Отже, ***публічне адміністрування*** *– це адміністративна діяльність адміністративних органів, що є зовнішнім виразом реалізації функцій виконавчої влади, яка здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу й відмежовується від законодавчої, судової та політичної діяльності.*

1.2 Види публічного адміністрування

За видами адміністративної діяльності публічне адміністрування поділяється на:

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

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону[1].

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

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

Підзаконний нормативно-правовий акт – це акт, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою[2].

Приклад: Кабінет Міністрів України з виконання Закону «Про дорожній рух» видав підзаконний нормативно-правовий акт, яким затвердив Правила дорожнього руху, в яких здійснено уточнення та деталізацію норм названого Закону до моменту їх правозастосування[3].

Виконавча діяльність адміністративних органів безпосередньо спрямована на правозастосування. Вона полягає в реагуванні на конкретні юридичні факти та основі реалізації норм адміністративного права. Здійснюється через підготовку й ухвалення адміністративних актів, фактичні дії та застосування інших інструментів публічного адміністрування. Ця діяльність є дуже різноманітною і становить найбільший за обсягом вид публічного адміністрування.

Приклади:

Військові адміністрації здійснюють виконання законів України щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту,

---

1 Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI

2 Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX

3 Правила дорожнього руху. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306.

громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян[1].

Територіальна громада (Черкаська міська рада) рішенням пленарного засідання сесії міської ради (адміністративним актом) спрямувала на закупівлю безпілотників для Збройних Сил України кілька десятків мільйонів гривень[2].

Також публічне адміністрування поділяється:

- **за спрямуванням** владного впливу публічного адміністрування – на *зовнішню та внутрішню організаційну діяльність адміністративних органів*;
- **за юридичними наслідками** – *на втручальне, сприяльне та забезпечувальне публічне адміністрування*[3].

1.3 Адміністративний орган

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

Приклад: виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування» створюються сільськими, селищними, міськими, районними радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених законами України[4].

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

У правових державах сталої демократії зі зловживаннями публічної влади борються за допомогою проведення чергових і позачергових виборів. Адже політичні сили, які не позбавляються за власної ініціативи корумпованих

---

1 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII ; Ільчишин В. Правове регулювання військових адміністрацій в Україні : дисертація. Київ, Київський університет інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», 2024. 216 арк.

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

3 Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

4 Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280.

членів, залишаються поза межами реальної політики. Існують і законодавчі обмеження щодо зайняття будь-якої публічної посади понад два строки. А найголовніше – забезпечення функціювання незалежних медіа, свободи слова та постійний публічний тиск суб'єктів громадського суспільства на чиновників.

Також потрібно підкреслити, що ідеальним винаходом для запобігання зловживанням із боку публічної влади є цивільне право – коли парламент установлює закони, а їх виконання покладається на приватних осіб, які без участі адміністративних органів вирішують свої правові питання та суперечки.

В ідеальній конструкції цивільне право взагалі виключає існування такого інституту, як адміністративний орган. Немає адміністративного органу – немає зловживань, немає бюрократії, ніхто не заважає вільно жити й творити приватній особі собі на благо, не порушуючи права, свободи та законні інтереси інших осіб.

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

Об'єктивність створення нового адміністративного органу обґрунтовується не тим, що від нього буде якась користь, а тим, що без нього обєктивно обійтися **НЕ МОЖНА**. Його відсутність призводить до суттєвих порушення прав громадян і юридичних осіб, виникнення вагомих загроз публічній безпеці.

Згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН – це:

- ✓ орган виконавчої влади;
- ✓ орган влади Автономної Республіки Крим;
- ✓ орган місцевого самоврядування;
- ✓ їх посадова особа;
- ✓ інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації[1].

Приклад: військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового й начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки[2].

Адміністративні органи характеризуються такими рисами:

- ♦ здійснюють функції виконавчої влади;
- ♦ наділені законом повноваження;

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України 17 лютого 2022 р. № 2073-IX

[2] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII

- реалізують компетенцію виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України;
- наділені правом ухвалювати підзаконні нормативно-правові й адміністративні акти, застосувати інші інструменти публічного адміністрування;
- їх діяльність обмежена повноваженнями в межах адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічного інтересу.

До інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, належать:

а) громадські суб'єкти під час виконання делегованих повноважень виконавчої влади

Приклад: громадські ради при органах виконавчої влади, що є консультативно-дорадчими органами, які формуються з осіб, що представляють громадські організації, професійні спілки та інші об'єднання громадян, і сприяють участі громадян у формуванні державної політики. Їхні повноваження охоплюють проведення консультацій, підготовку рекомендацій, залучення експертів та інформування громадськості. Хоча рішення таких рад мають рекомендаційний характер, органи виконавчої влади в більшості випадків втілюють їх у життя та забезпечують їхню діяльність ресурсами та підтримкою[1].

б) інші суб'єкти (приватні особи) під час здійснення делегованих законом виконавчих функцій із метою забезпечення публічного інтересу.

Приклад: ТОВ «Текстон»[2] *отримало від Міністерства інфраструктури України делеговані законом повноваження стосовно проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів*[3] *після проходження акредитації та внесення до реєстру суб'єктів техконтролю. Тим самим приватна особа в секторі проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів отримала ознаки адміністративного органу щодо його здійснення стосовно різних транспортних засобів, включаючи таксі, шкільні автобуси, автомобілі швидкої допомоги, великовагові транспортні засоби та транспорт для перевезення небезпечних вантажів*[4].

---

1 Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1378.

2 Реєстр суб'єктів проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів. *Портал відкритих даних України.* 2024.

3 Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-XII.

4 Порядок проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2012 року № 137 ; Суб'єкти проведення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів. *Головний сервісний центр МВС України.* 2024. URL: https://hsc.gov.ua

1.4 Публічний інтерес

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

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

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

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

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

Загалом публічний інтерес можна описати:

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

Законодавець у цьому аспекті є лаконічним, виписуючи, що **публічний інтерес – це інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби**[1].

Підтримуючи загалом законодавче визначення категорії «публічний інтерес» у Законі України «Про адміністративну процедуру», хотілося б підкреслити, що засвідчення першим її складовим елементом саме «інтересу держави» не є ідеальним, адже слушно на початку адміністративної реформи її головний

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX.

архітектор – професор В. Авер'янов – зауважував, що фактично адміністративне право має бути орієнтоване на забезпечення максимальної ефективної реалізації прав і інтересів людини та їх ефективного захисту. Тоді як «вітчизняне адміністративне право» тієї епохи було орієнтоване на задоволення інтересів держави, а фактично – чиновників.

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

Зауважимо при цьому, що правник може критикувати норми законодавства, проте не може їх ігнорувати.

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

Запитання і завдання

1. Що є зовнішньою формою реалізації виконавчої влади?
2. З'ясуйте сутність виконавчої влади.
3. Розкрийте публічне адміністрування як форму реалізації публічної влади.
4. Назвіть види публічного адміністрування за змістом.
5. Розкрийте поняття адміністративного органу.
6. Наведіть риси адміністративних органів.
7. Проаналізуйте сутність публічного інтересу.
8. Опишіть публічний інтерес.
9. Висвітліть поняття «публічний інтерес» відповідно до норми Закону України «Про адміністративну послугу».

РОЗДІЛ 2
ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ[1;2]

2.1 Призначення адміністративного права

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

Відповідно одним із перших запитань, на яке треба дати відповідь, є визначення ролі адміністративного права у правовій системі України. Відповідь найбільш слушно передбачає розкриття категорій «мета» і «завдання» адміністративного права.

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

Приклад: громадянин (приватна особа) звернувся з петицією до Кабінету Міністрів України (адміністративного органу), що породжує між ними адміністративно-правові відносини, зокрема взаємні адміністративні права й обов'язки[3].

Основними галузевими завданнями адміністративного права є забезпечення того, що:

- ✓ адміністративні органи мусять якісно та своєчасно надавати адміністративні послуги;
- ✓ адміністративні органи мусять належно здійснювати розпорядчу діяльність;
- ✓ адміністративні органи мусять ефективно здійснювати виконавчу діяльність;
- ✓ мають бути мінімізовані корупційні та неетичні вчинки посадових осіб адміністративних органів.

Завдання адміністративного права України мають своїм підґрунтям положення теорії природного права, Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищими

---

1 Автор-упорядник: **Валентин Галунько**.

2 Матеріал розкрито на основі методологічних розробок проф. Р. Мельника. див. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

3 Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 457.

цінностями. Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава є відповідальною перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права, свободи й законні інтереси громадян.

Основними завданнями адміністративного права в умовах російсько-української війни є:

- *Забезпечення боєздатності та ефективного використання військових ресурсів* для відбиття російської повномасштабної агресії, зміцнення територіальної оборони, залучення цивільного населення до оборонних ініціатив та руху опору.
- *Забезпечення ефективного адміністративно-правового захисту прав* та законних інтересів військовослужбовців Збройних Сил, інших сил оборони України, осіб з інвалідністю внаслідок російсько-української війни, внутрішньо переміщених осіб та цивільного захисту населення, зокрема й від російських ракетних та авіаційних терористичних атак.
- *Підтримка морального духу громадян України* через підвищення психологічної стійкості населення за допомогою інформаційних кампаній, культурних заходів, спрямованих на зміцнення національної єдності, та підтримку родин військовослужбовців.
- *Адаптація публічного адміністрування до умов війни* на виснаження, коли адміністративні органи мають швидко адаптуватися до нових проблем, змінювати процедури для прискорення ухвалення рішень, особливо в питаннях безпеки та оборони. Це включає скорочення бюрократичних процедур, упровадження електронного документообігу та вдосконалення координації між центральними й місцевими органами влади.
- *Удосконалення правового забезпечення та адміністративно-правове регулювання* в умовах воєнного стану, що включає законодавче уточнення та деталізацію особливих заходів, зокрема обмеження прав і свобод громадян для забезпечення військової безпеки.
- *Забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізація ресурсів*, що включає мобілізаційні заходи для справедливого призову військовозобов'язаних, ефективну мобілізацію економічних і матеріальних ресурсів, забезпечення військ усім необхідним для оборони держави та досягнення Перемоги.
- *Підтримання публічної безпеки та правопорядку* через підтримку внутрішньої безпеки, запобігання мародерству, диверсіям та підтримання громадського порядку.
- *Публічне адміністрування гуманітарної допомоги* та підтримка цивільного населення.

- *Сприяння залученню гуманітарної допомоги*. Координація евакуації населення з небезпечних територій.
- *Забезпечення стійкості економіки та критичної інфраструктури* через підтримку стратегічних запасів, забезпечення функціонування (захисту) енергетичних систем, транспорту та зв'язку, залучення міжнародної допомоги та підтримка підприємств, що беруть участь у виробництві оборонної продукції.
- *Підтримання інформаційної безпеки та боротьба з дезінформацією*, захист національного інформаційного простору та протидія дезінформації, координація діяльності у сфері кібербезпеки, моніторинг медіа-простору для запобігання поширенню фейкових новин, спрямованих на деморалізацію населення та військових.

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

Ковальчук Микола Олександрович, член-кореспондент Академії АПН, учасник російсько-української війни (47 ОМБР «Магура»)

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, так і приватними.

Основою приватноправових відносин є цивільне право, а публічноправових – адміністративне право. Предмет правового регулювання визначає, що саме регулюється правом.

Предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами[1].

Приклад: Між інспектором патрульної поліції (адміністративний орган) і водієм транспортного засобу (приватна особа) виникають адміністративно-правові відносини: інспектор патрульної поліції має повноваження здійснювати нагляд за дотриманням безпеки дорожнього руху, а водій зобов'язаний дотримуватися правил дорожнього руху. Одночасно водій транспортного засобу має право знати причину зупинки транспортного засобу, а також прізвище й посаду інспектора патрульної поліції.

За змістом відносини, що складають предмет адміністративного права, поділяються на:

1) ***надання адміністративних послуг***

Приклад: центри надання адміністративних послуг (адміністративні органи) за заявою громадян (приватних осіб), які покинули місце свого постійного проживання внаслідок російської агресії, надають допомогу внутрішньо переміщеним особам.

2) ***розпорядчу діяльність*** – адміністративні органи на основі законів та з їх виконання відповідно до наданих повноважень видають підзаконні нормативно-правові акти до моменту їх правозастосування

Приклад: з виконання законів України, які регулюють надання публічних та електронних послуг, постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 р. № 868 було затверджено «Порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі»;

3) ***виконавчу діяльність*** – адміністративні органи безпосередньо забезпечують правозастосування на основі реалізації адміністративного законодавства в межах наданих повноважень.

Приклад: відділ поліції (адміністративний орган) виконує примусовий привід особи (приватної особи), яка ухиляється від явки до суду[2].

---

[1] Також слід зазначити, що:

1) **внутрішньоорганізаційна діяльність адміністративних органів** є вагомою, однак не самостійною складовою предмета адміністративного права. Вона розглядається в контексті створення (утвердження) адміністративних органів, які мають якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Цей напрямок адміністративної діяльності є похідним, забезпечувальним;
2) **заходи адміністративного примусу**, будучи важливими для безпеки громадян, мають бути виважено врегульовані нормами адміністративного права, проте й вони не є самостійною складовою предмета адміністративного права. Вони є підвидом виконавчої діяльності адміністративних органів (Галунько В. та ін. Предмет адміністративного права України: концепт вузького розуміння. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 6).

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

Отже, **предмет адміністративного права** – це суспільні відносини, які виникають між адміністративними органами та приватними особами.

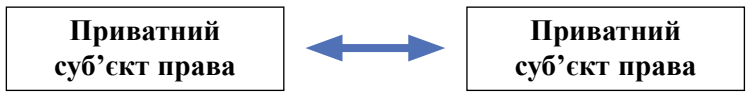
За змістом адміністративної діяльності вони поділяються на надання адміністративних послуг, здійснення розпорядчої діяльності та забезпечення виконавчої діяльності адміністративними органами.

2.3 Відмежування адміністративного права від цивільного[1]

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

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

Однак існують ***сутнісні відмінності*** між ними. Цивільне право є природним станом людства. Воно стосується найбільш важливих для людей правовідносин та охоронюваних законом інтересів. Парламент установлює закони, виконання яких покладається на приватних осіб, які без участі адміністративних органів вирішують питання, розв'язують суперечки на основі цивільного законодавства та розумного компромісу, йдуть на утиск своїх прав або законних інтересів заради інших приватних осіб чи врегульовують їх у системі судів загальної юрисдикції через подання цивільних заяв чи позовів.



Малюнок 1 – Схема цивільно-правових відносин

Цивільно-правові відносини є демократичними і простими, менш витратними і, найголовніше, не вимагають участі публічного посередника у вирішенні юридичного конфлікту –адміністративного органу[2].

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

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

---

1 Автор: **Валентин Галунько**.

2 Автор: **Роман Шишка**.

Малюнок 2 – Схема адміністративно-правових відносин

Приклад: інспектор патрульної поліції (адміністративного органу), якого викликали на місце дорожньо-транспортної пригоди (ДТП), вступає в адміністративно-правові відносини з водіями (приватними суб'єктами адміністративного права) з різним адміністративно-деліктним статусом. Він постає між ними офіційним публічним посередником, виконуючи низку адміністративних обов'язків щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та первинної допомоги. Якщо немає потерпілих, пропонує їм оформити Європротокол самостійно. Якщо водії відмовляються, здійснює оформлення ДТП зі складанням схеми ДТП і протоколу про адміністративне правопорушення на особу (водія), яку інспектор патрульної поліції вважає винною у скоєнні ДТП, оцінюючи докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному дослідженні всіх обставин справи в їх системі, керуючись законом[1].

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

Верес
Кирило Кирилович,
Герой України,
військовослужбовець
Збройних Сил України

по-перше – адміністративно сервісним, коли він надає адміністративні послуги чи інші сервісні послуги приватним суб'єктам права. У цьому разі адміністративний орган діяти владно щодо приватного суб'єкта адміністративного права не може. Більше того, він є зобов'язальним і має надати публічну послугу на належному рівні й у встановлені строки;

по-друге – адміністративно-арбітражні відносини адміністративного органу, коли він є адміністративним посередником між двома приватними суб'єктами адміністративного права в разі порушення одним із них прав і/чи свобод, які перебувають під охороною норм адміністративного права. У такому разі адміністративний орган

[1] Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі. Затверджена наказом Міністерства внутрішніх вправ України від 07.11.2015 № 1395. Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 10 листопада 2015 р. за № 1408/27853.

є імперативно владним щодо приватного суб'єкта адміністративного права, який порушив права та/або свободи іншого. Відповідно до наданої законодавством компетенції він вимагає від такого суб'єкта припинити протиправну поведінку або може застосувати легальні засоби адміністративного примусу для припинення правопорушення;

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

2.4 Система адміністративного права[1]

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

Система адміністративного права – це внутрішня єдність галузі адміністративного права України, що відбиває послідовне розміщення і взаємозв'язок її структурних елементів (частин) – інститутів і підгалузей адміністративного права, які складаються з певних сукупностей однорідних адміністративно-правових норм[2].

Основними елементами системи адміністративного права є такі:

• **Норма адміністративного права** – загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, невід'ємним суб'єктом яких є адміністративний орган, і яке охороняється та забезпечується державою.

Приклад: для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, військовослужбовці Державної прикордонної служби України (диспозиція) мають право застосовувати вогнепальну зброю (санкція). Вогнепальна зброя застосовується лише після здійснення попередження про потребу припинення протиправних дій і намір її застосування (гіпотеза)[3].

Адміністративне право України є полінормативним утворенням, що вміщує в собі значну кількість норм. Однак, якщо опановувати їх послідовно відповідно до запропонованої класифікації на види, то значної складності для засвоєння здобувачами освіти воно не виникатиме.

---

1 Автор-упорядник: **Валентин Галунько**

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

3 Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV

Також треба підкреслити, що здобувачу вищої освіти немає потреби опанувати всі норми адміністративного права України. На бакалаврському освітньо-кваліфікаційному рівні достатньо знати норми й інститути загального та деякі – особливого адміністративного права, на другому, магістерському освітньо-кваліфікаційному, рівні – норми одного із секторів публічного адміністрування, який визначений навчальною програмою спеціалізації закладу вищої освіти, – наприклад, *Публічного адміністрування захисту права інтелектуальної власності*.

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

- **Інститут адміністративного права** – це система норм адміністративного права, що регулює однорідні чи близькі суспільні відносини.

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

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

- **Підгалузь адміністративного права** – система інститутів адміністративного права, яким властива єдність, узгодженість, диференціація і згрупованість специфічної сфери адміністративно-правових відносин у стале самостійне структурне утворення[1].

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

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

Учені продовжують дискутувати щодо зовнішнього формального опису системи адміністративного права.

Домінують при цьому *три основні підходи*:

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

Перший підхід перейшов до галузі адміністративного права України від попередньої епохи. Однак він ще використовується в авторських курсах.

Другий підхід до поділу системи адміністративного права на *загальне й особливе* було утверджено у вітчизняній науці адміністративного права на основі надбань німецького адміністративного права[2].

Загальне адміністративне право охоплює положення, які, незалежно від конкретної галузі публічного адміністрування є принципово важливими для адміністративних органів. Його можна порівняти із загальною частиною Цивільного кодексу або Кримінального кодексу України.

Загальне адміністративне право доповнюється **Особливим адміністративним правом**, яке включає численні комплексні нормативно-правові акти, що регулюють специфічні вимоги до діяльності адміністративних органів в окремих галузях[3].

До змісту ***Загального адміністративного права*** належать:

- принципи адміністративного права;
- джерела адміністративного права,
- суб'єкти адміністративного права;
- адміністративні послуги;
- інструменти публічного адміністрування;
- адміністративна процедура.

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

Більшістю українських учених визнано, що основними складниками Особливого адміністративного права є ***службове право та адміністративно-деліктне***

---

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

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

[3] Wüstenbecker H., Sommer C. Verwaltungsrecht AT 1. 18. Auflage. Münster: Alpmann und Schmidt Juristische Lehrgänge Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2019. 228 S. ISBN: 978-3-86752-668-5.

право. Деякі вчені додатково до змісту Особливого адміністративного права відносять *поліцейське право, будівельне право, екологічне право, інфраструктурне право* тощо[1].

Відповідно до третього підходу – виділення **Спеціального адміністративного права** – учені відзначають специфіку публічного адміністрування в різних галузях суспільного життя, які не мають ознак підгалузі адміністративного права. Це публічне адміністрування в галузях культури, економіки, освіти, оборони, соціального забезпечення, екології, юстиції, охорони здоров'я, правоохоронної діяльності, спорту, фінансів та ін., які своєю чергою поділяються на окремі сфери й сектори.

Приклад: галузь освіти поділяється на сфери публічного адміністрування – дошкільної, середньої, позашкільної, професійної та вищої освіти. Так, у сфері вищої освіти виділяють публічне адміністрування в секторах початкового, бакалаврського, магістерського, освітньо-наукового та наукового рівнів.

Отже, ***адміністративне право як галузь публічного права*** *– це система правових засад та адміністративно-правових норм, які регулюють діяльність адміністративних органів щодо здійснення публічного адміністрування*.

Потрібно також зазначити, що складові **освітнього компоненту адміністративного права** виходять за межі змісту адміністративного права як галузі. Вони можуть бути як вужчими, так і ширшими. Причиною цього є те, що в умовах університетського самоврядування закладів вищої освіти науково-педагогічні працівники розробляють і затверджують авторські програми з однойменної дисципліни з урахуванням традицій, власного досвіду та специфічних умов навчання.

Що стосується сфери впливу **науки адміністративного права**, то вона є найширшою й наповнює всю публічну юридичну матерію суспільства, якщо там об'єктивно не можна обійтися без впливу адміністративних органів. Зовнішнім виразом цього є система поглядів учених про право взагалі та адміністративне право зокрема, а також його окремі інститути.

Запитання і завдання

1. Що є метою адміністративного права?
2. З'ясуйте основні завдання адміністративного права в умовах російсько-української війни.
3. Назвіть предмет адміністративного права.

[1] Wüstenbecker H., Sommer C. Цит. праця.

4. Розкрийте за змістом відносини, що складають предмет адміністративного права.
5. Здійсніть відмежування адміністративного права від цивільного.
6. У яких випадках у правових відносинах має з'являтися новий адміністративний орган?
7. Розкрийте систему адміністративного права України з поділом на загальне, особливе та спеціальне.
8. Наведіть категорійне визначення адміністративного права як галузі публічного права.
9. Розкрийте відмінність освітнього компоненту адміністративного права та науки адміністративного права від змісту однойменної галузі.

Судді мають зважати на принципи,
а не лише на тексти законів[1]

ГЛАВА 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[2]

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.

Характерними рисами принципів адміністративного права є такі:

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

Отже, ***принципи адміністративного права*** *– це найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність адміністративних органів в процесі здійснення публічного адміністрування*.

---

[1] Дворкін Р. анг. R. Dworkin (1931–2013), американський юрист і філософ. McLeod, I. (2013). Legal Method (9th ed.). London : Red Globe Press. P. 159.

[2] Упорядник: **Валентин Галунько**.

РОЗДІЛ 1
ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

1.1 Принцип верховенства права в адміністративному праві

Принцип верховенства права є фундаментальним принципом права та правової держави. Він закріплений у ст. 8 Конституції України. Його дія поширюється на всю публічну владу, зокрема адміністративні органи, громадян та юридичних осіб, а також на всі сфери правової діяльності – правотворчість, правозастосування та правоохоронну діяльність.

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

Верховенство права в адміністративному праві характеризується такими рисами:

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

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

Отже, ***принцип верховенства права в адміністративному праві*** *є фундаментальною засадою, на якій базується діяльність адміністративних органів, адміністративного суду та інших учасників адміністративно-правових відносин з метою недопущення порушення прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб, забезпечення публічного інтересу держави та суспільства загалом*.

1.2 Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин

Важливим чинником верховенства права як принципу адміністративного права, закріпленого в Конституції України, є ієрархія юридичних норм. Цей складник скерований на забезпечення узгодженого характеру всієї юридичної системи, що є важливим у ситуації, коли правові норми різних нормативних актів не узгоджуються між собою або суперечать одна одній.

Зміст принципу ієрархії правових норм полягає в тому, що Конституція України наділена найвищою юридичною силою, тобто стоїть над законами і всіма підзаконними нормативно-правовими актами, а також над міжнародними договорами.

Особливостями принципу верховенства права є те, що:

- ✓ найвищою цінністю є Людина, її права і свободи, усі ж інші цінності, зокрема держава й закон, є вторинними;
- ✓ законодавство і право не тотожні, нормативно-правовий акт який порушує права і свободи людини і громадянина, є неправовим, не підлягає виконанню, більше того – його виконання є карним[1];
- ✓ законодавство, що відповідає теорії природного права, підлягає беззаперечному виконанню;
- ✓ принцип верховенства права визначає зміст і спрямованість діяльності держави, зокрема адміністративних органів та адміністративного суду.

Завдання забезпечити узгоджений характер усієї правової системи в умовах співіснування суперечливих норм покладається насамперед на судову владу. У цьому випадку принцип верховенства права є головним системним принципом. Він полягає в тому, що в разі застосування суб'єктами владних повноважень нормативно-правових актів, які обмежують або порушують права та свободи людини і громадянина, рішення, винесене в таких категоріях адміністративних справ, визнається судом недійсним (неправовим).

Принцип верховенства права при врегулюванні адміністративно-правових відносин забезпечує такі можливості:

- – можливість звернутися до суду за захистом прав і свобод на підставі прямих норм Конституції України та (або) теорії природного права;
- – забезпечення розгляду й вирішення публічно-правової суперечки в адміністративному суді за відсутності законодавства, його неповноти, неясності чи суперечливості;

[1] Треба підкреслити, що зазначена засада безпосередньо використовується тоді, коли внаслідок виконання законодавства, яке вважається особою неправовим, буде порушено право людини на життя і здоров'я. У більшості інших випадків, зокрема так званих дріб'язкових адміністративно-правових суперечок (як приклад, порушення правил дорожнього руху), доцільно суворо дотримуватися позитивістських норм права (чинного законодавства).

– застосування в діяльності адміністративного суду та адміністративних органів судової практики Європейського суду з прав людини.

Рішення ЄСПЛ є обов'язковим до виконання сторонами. Воно використовується як джерело права та створює привід для вдосконалення національного законодавства. У такій системі це створює підґрунтя для реалізації загальнолюдських цінностей, зокрема справедливості в адміністративно-правових відносинах. Повага до прав людини та забезпечення доступу до правосуддя є двома обов'язковими умовами для реалізації принципу верховенства права й розвитку інституційних механізмів його забезпечення.

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

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

Тим самим звернення до суду безпосередньо на підставі конституційних норм прямої дії гарантовано саме для захисту прав і свобод людини і громадянина, а не для їх обмеження.

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

1.3 Верховенство права згідно з тлумаченням Конституційного суду України[1]

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

Є незаперечне рішення Конституційного суду України, що верховенство права – **це панування права в суспільстві. Воно вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність**, зокрема в закони,

[1] Упорядник: **Валентин Валентинович Галунько**.

які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо.

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

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

Елементами верховенства права є принципи:

– рівності;
– справедливості;
– правової визначеності;
– ясності й недвозначності правової норми[1].

Справедливість – ***одна з основних засад права, що є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин.*** *Вона розглядається як властивість права, виражена в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню*.

Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає **судовий контроль** над втручанням у право кожної людини на свободу[2].

Із принципів рівності та справедливості походить **вимога правової визначеності, ясності й недвозначності правової норми**, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі[3].

Одним з елементів верховенства права є ***принцип правової визначеності***, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці припустимі лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях,

---

[1] Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. Речення перше, друге абзацу другого підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010.

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

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

які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки[1].

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

– ефективність мети;
– засоби правового регулювання;
– розумність;
– логічність закону[2].

Дотримуючись конституційних принципів соціальної та правової держави, верховенство права зумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах:

– справедливості;
– розмірності;
– з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України[3].

Одним з елементів верховенства права є ***принцип пропорційності***, який у сфері соціального захисту означає, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, мають спрямовуватися на досягнення легітимної мети та мають бути співмірні з нею[4].

Юридичну визначеність потрібно розуміти через такі її складові:

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Співвідношення між поставленою метою та засобами її досягнення має відповідати вимогам *принципу домірності*, який забезпечує справедливий баланс між вимогами захисту загального інтересу й потребою забезпечити індивідуальні права особи, відповідно до чого цілі обмежень прав людини мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими й мінімально обтяжливими для осіб, чиї права обмежено[1].

Здійснення публічної влади *в добропорядний спосіб* вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної

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

влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничим для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді. У захисті людських прав і додержанні правовладдя ключовим елементом є *право особи оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб* через використання справедливих процесуальних приписів права в кожному разі, коли внаслідок ухвалення таких рішень, учинення дій або бездіяльності зазнають порушення права, свободи та інтереси особи.

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

У юридичних відносинах між особою, з одного боку, і державою (в особі органів державної влади) та іншими органами публічної влади, з іншого, ***особа завжди є слабшою стороною***. Саме тому в державі, керованій правовладдям, мають діяти адміністративні суди, метою діяльності яких є захист особи супроти держави[1].

Обов'язкове виконання судового рішення є доведеною умовою реалізації кожного на судовий захист, тому держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту й поновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам «верховенства права» (правовладдя) та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист.

Обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, їх установлюють виключно Конституція та закони України, вони мають відповідати правомірній меті, бути зумовлені суспільною потребою досягнення цієї мети, домірними; у разі обмеження конституційного права (свободи) законодавець зобов'язаний запровадити таке нормативне регулювання, яке уможливить оптимальне досягнення правомірної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права (свободи) і не порушуватиме сутності такого права[2].

---

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

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

Вид адміністративного стягнення з урахуванням принципу верховенства права (правовладдя) та суспільної користі адміністративних стягнень полягає в тому, що *суспільна користь адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення полягає не в поповненні державного бюджету, а в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи*[1].

Для досягнення легітимної мети суд мусить мати дискрецію. Неможливість вибору виду та розміру адміністративного стягнення з урахуванням обставин справи, а саме характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, унеможливлює справедливий розгляд справи судом. Таке законодавче регулювання суперечить засадам демократичного суспільства, базованого на верховенстві права (правовладді) (in democratic society based on the rule of law)[2].

На основі узагальнення рішень Конституційного Суду України можна зробити висновок, що принцип верховенства права має такі складові, які забезпечують правовий порядок і захист прав людини в Україні:

- верховенство права включає принципи ***соціальної справедливості та рівності перед законом***. Це означає, що законодавчі акти мають забезпечувати захист прав людини та уникати дискримінації. Справедливість є основним критерієм, що визначає право як регулятор суспільних відносин;
- принцип верховенства права ***гарантує доступ до судового захисту*** та можливість оскарження рішень державних органів. Держава зобов'язана забезпечувати громадянам ефективний захист їхніх прав і свобод на всіх стадіях судового провадження;
- верховенство права вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм. Це забезпечує ***правову визначеність*** (praedictio), що дозволяє громадянам орієнтуватися у своїх правах та обов'язках. Важливим елементом цього принципу є *стабільність законодавства*, що дозволяє уникати свавільного тлумачення законів у правозастосовній практиці;
- кожна особа має право на ***законні очікування*** **(Legitimate Expectations)** правових наслідків своїх дій. Це означає, що зміни в законодавстві не мають порушувати легітимних очікувань громадян щодо правових наслідків їхніх дій. Законодавець має прагнути, щоб нормативні акти були передбачуваними, стабільними й несуперечливими;

---

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

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

- обмеження прав і свобод припустиме лише за умови дотримання ***принципу пропорційності***. Це означає, що будь-які обмеження мають бути обґрунтованими, доцільними та мінімально обтяжливими для особи. Втручання в права мусить мати легітимну мету й бути співмірним із цією метою;
- ключовим аспектом верховенства права є ***презумпція невинуватості***, яка вимагає, щоб особа вважалася невинною, доки її вина не буде доведена в установленому законом порядку;
- принцип ***правової визначеності*** зобов'язує законодавця чітко формулювати правові норми, щоб громадяни могли розуміти свої права та обов'язки. Це також включає право осіб на стабільність правового регулювання, що дозволяє їм прогнозувати правові наслідки своїх дій;
- ***судова влада здійснює контроль за виконавчою владою***. Розподіл повноважень між гілками влади є інтегральною частиною верховенства права. Виконавча влада не має права виходити за межі Конституції та законів, що обмежують її дискреційні повноваження. Надмірний формалізм у тлумаченні норм закону, спрямований на обмеження судового контролю, суперечить принципам верховенства права.

1.4 Складові принципу верховенство права[1]

1.4.1. Зв'язаність адміністративного органу законом (принцип законності) у праві є головною складовою принципу верховенства права для адміністративних органів. Ідея верховенства правового закону – фундаментальна складова правової держави, підґрунтя її існування, діяльності її публічного апарату. Це означає:

1) зобов'язання адміністративних органів під час здійснення будь-яких дій дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання **«заборонено все крім того, що прямо дозволено законом»**.

   Таке положення відображене у *ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»*;
2) забезпечення дотримання законодавства всіма невладними особами. При цьому фізичні особи, які не мають спеціального публічного статусу, мають право діяти відповідно до першої формули правового регулювання **«дозволено все крім того, що прямо НЕ заборонено в законі»**.

[1] Автор-упорядник: **Валентин Галунько**.

Це закріплено у ст. 23 Конституції України: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості»;

3) дотримання адміністративними органами адміністративних процедур;
4) використання адміністративними органами всіх дозволених законодавством засобів для попередження та припинення протиправних посягань на права і свободи громадян, на законні інтереси юридичних осіб; невідворотності притягнення винних у скоєнні правопорушення до юридичної відповідальності та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів постраждалих.

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

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

1.4.2. Принцип справедливості є фундаментальною основою верховенства права та одним із провідних критеріїв оцінювання адміністративно-правових норм і правозастосовної діяльності. Його дотримання адміністративними органами забезпечує гармонійний розвиток суспільних відносин і гарантує захист прав людини в адміністративному праві.

У загальнолюдському вимірі справедливість визнається однією з основних засад права та є ключовим регулятором суспільних відносин. Це означає, що право не може зводитися до формальної законності – воно має відображати загальнолюдські цінності та моральні принципи.

Справедливість в адміністративно-правовому аспекті також означає пропорційність адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Це означає, що покарання має відповідати тяжкості правопорушення та обставинам справи, забезпечуючи баланс між правами особи і суспільними інтересами.

Принцип пропорційності як складова справедливості вимагає, щоб обмеження прав громадян були виправданими, доцільними та мінімально обтяжливими. Реалізація принципу справедливості передбачає, що система адміністративного судочинства забезпечує ефективний захист прав людини. Адміністративний суд має забезпечувати, щоб будь-яке втручання в права особи було обґрунтованим

і відповідало принципу пропорційності. Справедливий судовий розгляд адміністративних справ гарантує, що правові норми будуть застосовуватись об'єктивно й неупереджено, ураховуючи індивідуальні обставини кожної справи.

Принцип справедливості вимагає, щоб усі рішення адміністративних органів були обґрунтованими та відповідали встановленим правовим стандартам. Це забезпечує довіру до них і зміцнює правову визначеність. Обмеження прав громадян можливе лише за наявності обґрунтованих підстав, що відповідають принципу справедливості та захисту суспільних інтересів.

Отже, ***принцип справедливості*** *є ключовим елементом публічного адміністрування та одним із головних для адміністративного судочинства. Він спрямований на захист прав і свобод приватної особи, забезпечення рівності всіх однорідних суб'єктів перед законом та пропорційності юридичної відповідальності, є орієнтиром для адміністративних органів, суб'єктів підзаконної правотворчості та суддів адміністративних судів, гарантує стабільність у суспільстві*.

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

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

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

Загалом сутністю принципу юридичною визначеності є положення, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових

норм, установлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права має базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки.

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

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

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

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

Існує два основні шляхи досягнення рівності:

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

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

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

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

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

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

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

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

Запитання і завдання

1. Розкрити риси та особливості верховенства права в адміністративному праві України.
2. Визначити можливості, які надаються громадянам та юридичним особам за принципом верховенства права.
3. З'ясувати значення принципу верховенства права в адміністративному праві України.
4. Узагальнити сутнісні характеристики принципу верховенства права, розкриті в рішеннях Конституційного Суду України.
5. Розкрити зміст принципу зв'язаності адміністративного органу законом.
6. Описати сутність принципу справедливості.
7. Розкрити зміст юридичної визначеності.
8. Висвітлити принцип запобігання зловживанню (надужиттю) повноваженнями.
9. Проаналізувати принцип рівності.
10. Розкрити зміст доступу до правосуддя як невід'ємної складової верховенства права.

РОЗДІЛ 2
ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ[1]

Посадова особа адміністративного органу
мусить ухвалювати слушні рішення,
відстоювати їх і нести за них відповідальність

2.1 Публічно-правова природа принципів належного врядування

Належне публічне адміністрування має низку основних характеристик й основоположних засад, на яких базується адміністративно-правова діяльність адміністративних органів. Ними є: *участь і орієнтація на консенсус; відповідальність (підзвітність); прозорість; належне реагування; ефективність і результативність; рівність і врахування інтересів; відповідність принципу верховенства права*. Ці засади засвідчують, що корупція має бути мінімізованою, погляди меншості враховано, голоси найбільш незахищених верств суспільства почуто під час ухвалення рішень.

Принципи належного врядування мають відповідати сьогоденним і майбутнім потребам суспільства. Належне врядування є вершиною еволюції публічного адміністрування, що увібрало в себе все найкраще та найрезультативніше від попередніх теоретичних і практичних надбань.

Для досягнення цілей належного врядування рекомендовано дотримуватися таких трьох засад:

1) службові особи адміністративних органів завжди мають пам'ятати, що громадяни є центром усіх демократичних інститутів та процесів;
2) адміністративні органи мають постійно покращувати якість і ефективність публічного адміністрування;
3) адміністративні органи створюють і підтримують інституційні передумови для вдосконалення публічного адміністрування на центральному й місцевому рівнях на основі цінностей і стандартів ЄС.

2.2 Утвердження принципів належного врядування

Комплексно принципи належного врядування отримали своє публічне оприлюднення в Білій книзі європейського урядування на початку XXI століття, де основними були такі:

[1] Упорядник: **Валентин Галунько**.

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

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

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

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

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

2.3 Стандарти належного врядування

Належне урядування розкривається через такі стандарти:

- належне законодавство;
- доступ до інформації;
- належні (хороші) адміністративні органи;
- належний персонал;
- належний фінансовий та бюджетний менеджмент;
- нагляд контроль.

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

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

Своєю чергою Світовий Банк використовує такі показники оцінювання урядування: участь (урахування голосу) та відповідність; політична стабільність і відсутність злочинності (тероризму); ефективність уряду; якість регуляторної політики; дотримання верховенство права; контроль за корупцією.

2.4 Значення принципів належного врядування

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

Принципи належного врядування – це не просто засадничі ідеї, засновані на чиїйсь добрій волі. Вони мають реально виконуватися на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищатися від порушень незалежними органами публічного і громадського контролю, системою адміністративної юстиції та парламентським контролем.

Судова практика Європейського суду з прав людини дає можливість узагальнити принципи належного врядування, які мають визнаватися та виконуватися всіма державами-членами Ради Європи, зокрема це:

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

Кожен цей принцип є важливим для демократичного врядування, адже вони підтримують демократію та забезпечують принцип верховенства права в державах-членах і кандидатах ЄС та реально застосовуються на всіх рівнях влади – загальноєвропейському, національному, регіональному, місцевому й локальному.

Отже, ***значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин*** *полягає в тому, що вони встановлюють хороші стандарти публічного адміністрування, які стимулюють адміністративні органи створювати для громадян комфортні умови для життя, праці й відпочинку, а для бізнесу – рівні умови для заснування та розвитку. У результаті*

має бути забезпечено стан, коли корупція буде мінімізована, права й свободи меншості захищені, а найбільш незахищені верстви населення отримають належний захист.

2.5 Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень

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

Забезпечення участі в ухваленні рішень і належне реагування базується на:

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

Приклад: Кодекс належної практики участі громадськості у процесі ухвалення рішень Ради Європи визначає такі важливі засади: 1) участь у збиранні й переданні поглядів різних членів громадських організацій з метою впливу на процес ухвалення політичних рішень; 2) довіра та чесна взаємодія між політичними силами й суспільством; 3) відповідальність і прозорість як із боку громадських організацій, так і з боку державних органів, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами.

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

- прозорість у доступі громадськості до всіх документів – проєктів, рішень і висновків, які мають значення для процесу участі;
- неупередженість із боку громадських організацій, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади;
- відкритість і доступність, оскільки процеси участі мають бути відкритими й доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- відповідальність та ефективність, за яких участь має бути зорієнтована на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, а також органи мусять нести

відповідальність перед суспільством за плин консультаційних процесів і доповідати про їх результати;
- відсутність дискримінації;
- рівне ставлення та відкритість, а саме рівний доступ для всіх, зокрема задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, уразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;
- незалежність об'єднань, зокрема відмова від нав'язування зобов'язань громадських організацій щодо участі в процесах ухвалення рішень або відстоювання певних позицій.

2.6 Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів

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

Відкритість влади поєднує три головні елементи:

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

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

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

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

- принцип європейського адміністративного простору;
- принцип відкритості на противагу секретності;
- принцип прозорості на противагу дискретності;
- принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності адміністративних органів;

- принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування;
- принцип підлеглості адміністративних органів зовнішньому контролю;
- принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав ухваленого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його ухваленням, і т. ін.

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

Принцип прозорості визначає, що рішення адміністративних оргнів ухвалюються та вводяться в дію відповідно до відкритих адміністративних процедур. Це також означає, що інформація наявна та вільно доступна для тих, кого може стосуватись відповідне рішення чи його введення в дію. Інформація надається в достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через доступні засоби поширення масової інформації, зокрема відкриті інтернет-ресурси.

2.7 Принцип доброчесної поведінки службових осіб адміністративних органів[1]

Доброчесність є головним принципом публічної служби, що спрямований на забезпечення ефективного виконання службових обов'язків, прозорості, підзвітності та запобігання корупції. Вона визначає спрямованість дій службових осіб на захист публічних інтересів, неупереджене ухвалення рішень і дотримання високих етичних стандартів.

Ці засади охоплюють кілька ключових аспектів:

- прозорість і підзвітність, згідно з якими службові особи мають діяти відкрито та прозоро. Це допомагає забезпечити довіру громадськості й уникнути корупції;
- справедливість і неупередженість, коли рішення й дії мають бути обґрунтованими, справедливими та неупередженими, відповідати чинному законодавству України, що забезпечує правову визначеність і передбачуваність, та бути однаковими для всіх одноріднгих суб'єктів, з якими служба взаємодіє. Це включає відсутність конфлікту інтересів і рівне ставлення до всіх учасників;
- етичність і професіоналізм, згідно з якими службові особи мають діяти згідно з етичними стандартами, включаючи чесність і повагу до прав та свобод громадян;

[1] Автор-упорядник: доцент **Валентин Галунько**.

- спрямованість дій на захист публічних інтересів полягає в забезпеченні пріоритету загального блага громадян (публічного інтересу) над особистими, приватними або корпоративними інтересами;
- нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням публічним службовцем своїх обов'язків, зокрема після припинення державної служби, крім випадків, передбачених законом;
- антикорупційні заходи є провідним елементом доброчесності щодо запобігання корупції та корупційним проявам. Це включає не лише внутрішні механізми контролю, а й активну співпрацю з правоохоронними органами для виявлення та запобігання корупційним правопорушенням.

Доброчесність публічних службовців – це не лише етичний стандарт, а й інструмент запобігання корупції.

У контексті запобігання корупції доброчесність – це необхідна морально-етична складова діяльності публічного службовця, яка визначає межу та спосіб його поведінки. Вона ґрунтується на принципах доброзичливого ставлення до громадян і чесності у власному житті, на виконанні службових обов'язків та розпорядженні державними ресурсами.

Для досягнення цього застосовують такі способи публічного адміністрування:

- подання декларацій із зазначенням майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру;
- заборона отримувати подарунки від своїх підлеглих;
- обмеження щодо суміщення та сумісництва;
- обізнаність публічних службовців із поняттям конфлікту інтересів, способами його запобігання або врегулювання[1].

Правила доброчесності державних службовців закріплені серед основних положень Закону України «Про запобігання корупції», яким:

- на законодавчому рівні встановлено чіткі правила запобігання та врегулювання як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. Зокрема це обов'язок інформувати керівника про конфлікт інтересів, заборона ухвалювати рішення чи вчиняти дії в умовах конфлікту інтересів тощо;
- визначено правила фінансового контролю за майновим станом державних службовців: це подання декларацій в електронній формі, перевірка декларацій, обов'язок службовців інформувати про відкриття валютних рахунків за кордоном, про значні зміни в майновому стані тощо;
- установлено, що публічні службовці мусять дотримуватись вимог Конституції та законів України, поважати права людини, дотримуватися принципу політичної неупередженості, бути об'єктивними;
- запроваджено обмеження щодо поєднання основної діяльності з іншою оплачуваною діяльністю, спільної роботи близьких осіб,

[1] Доброчесність як невід'ємна складова ефективної державної служби та запобіжник корупції. *Офіційний сайт Державної прикордонної служби України*. 2024. URL: https://dpss-ks.gov.ua/novini/%

працевлаштування в приватному секторі після припинення державної служби, а також отримання подарунків. Так, заборонено отримувати подарунки, які надаються через перебування особи на публічній службі, або подарунки від підлеглих публічному службовцю[1].

Усі без винятку публічні службовці зобов'язані ретельно дотримуватися засад доброчесності. В іншому разі їхня кар'єра буде доктроково припинена. Слід наголосити, що претендентів на посади публічних службовців перевіряють на доброчесність практично від моменту початку трудової діяльності.

В іншому разі шлях до публічної служби буде ускладненим, а то й стане неможливим. Що стосується навчання, то в його умовах здобувачі освіти зобов'язані дотримуватися правил академічної доброчесності.

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

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

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

Також *дотримання академічної доброчесності здобувачами освіти передбачає*:

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

[1] Про запобігання корупції : Закон України, прийнятий 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

Порушенням академічної доброчесності вважається:

- академічний плагіат – оприлюднення (частково або повністю) наукових (творчих) результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження (творчості) та/або відтворення опублікованих текстів (оприлюднених творів мистецтва) інших авторів без зазначення авторства;
- самоплагіат – оприлюднення (частково або повністю) власних раніше опублікованих наукових результатів як нових наукових результатів;
- фабрикація – вигадування даних чи фактів, що використовуються в освітньому процесі або наукових дослідженнях;
- фальсифікація – свідома зміна чи модифікація вже наявних даних, що стосуються освітнього процесу чи наукових досліджень;
- списування – виконання письмових робіт із залученням зовнішніх джерел інформації, крім дозволених для використання, зокрема під час оцінювання результатів навчання;
- обман – надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої (наукової, творчої) діяльності чи організації освітнього процесу; формами обману є, зокрема, академічний плагіат, самоплагіат, фабрикація, фальсифікація та списування;
- хабарництво – надання (отримання) учасником освітнього процесу чи пропозиція щодо надання (отримання) коштів, майна, послуг, пільг чи будь-яких інших благ матеріального або нематеріального характеру з метою отримання неправомірної переваги в освітньому процесі;
- необ'єктивне оцінювання – свідоме завищення або заниження оцінки результатів навчання здобувачів освіти;
- надання здобувачам освіти під час проходження ними оцінювання результатів навчання допомоги чи створення перешкод, не передбачених умовами та/або процедурами проходження такого оцінювання;
- вплив у будь-якій формі (прохання, умовляння, вказівка, погроза, примушування тощо) на педагогічного (науково-педагогічного) працівника з метою здійснення ним необ'єктивного оцінювання результатів навчання.

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

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

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

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

Види академічної відповідальності (зокрема додаткові та/або деталізовані) учасників освітнього процесу за конкретні порушення академічної доброчесності визначаються спеціальними законами та/або внутрішніми положеннями закладу освіти, що мають бути затверджені (погоджені) основним колегіальним органом управління закладу освіти та погоджені з відповідними органами самоврядування здобувачів освіти в частині їхньої відповідальності.

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

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

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

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

2.8 Принцип етичної поведінки службових осіб адміністративних органів

Етична поведінка службових осіб адміністративних органів є провідним принципом публічного адміністрування та головним принципом службового права. У ідеальному випадку службові особи публічного права не можуть здійснювати свої професійні функції та проживати в соціумі за межами етичної поведінки.

Етична поведінка ґрунтується на дотриманні норм природного права, Конституції України, міжнародних договорів, законодавства про публічну службу та антикорупційних норм.

Основні засади цього є такими:

- служіння суспільству полягає в тому, що основним завданням службових осіб є забезпечення публічного інтересу, а не приватних чи відомчих потреб, із безумовним служінням народу України;
- гідна поведінка передбачає, що посадові особи мають бути ввічливими, доброзичливими та культурними у стосунках із громадянами, колегами й підлеглими;
- неупередженість і політична нейтральність означають заборону використовувати службове становище в інтересах політичних партій, окремих політиків або інших осіб. Службові особи мусять уникати виконання незаконних рішень чи доручень;
- доброчесність зобов'язує службових осіб діяти чесно, неупереджено, прозоро й виключно в інтересах громади. Вони мають уникати конфлікту інтересів і сприяти прозорості у своїй діяльності;
- запобігання дискримінації вимагає, щоб службові особи забезпечували рівне ставлення до всіх громадян, уникали будь-якої форми дискримінації та створювали комфортну робочу атмосферу;
- професіоналізм і розвиток включають постійне підвищення кваліфікації, удосконалення професійних навичок і знань як важливу складову етичної поведінки;
- розсудливість у спілкуванні передбачає, що службові особи мають уникати конфліктів, увічливо реагувати на зауваження громадян і забезпечувати зрозуміле викладення інформації;
- ефективне використання ресурсів означає, що службові особи мають раціонально використовувати державні ресурси, запобігати зайвим витратам і дбати про екологічну безпеку;
- повідомлення про порушення зобов'язує слубових осіб у разі виявлення порушень етичних стандартів негайно інформувати про це відповідні органи[1].

2.9 Принцип ефективності діяльності адміністративних органів

Ефективність публічного адміністрування постає як результат впливу якості та змісту цілеспрямовано застосованих інструментів публічного адміністрування адміністративними органами, а також дії об'єктивних чинників, які

[1] Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року, № 158 (у редакції наказу від 28 квітня 2021 року № 72-21). Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text

опосередковують хід і результати адміністративно-правового застосування норм адміністративного права.

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

Принцип ефективності в адміністративному праві базується на таких засадах:

- результати діяльності адміністративних органів у сфері публічного адміністрування співвідносяться з поставленими цілями та завданнями;
- адміністративні органи мають бути забезпечені всіма необхідними ресурсами для виконання покладених на них завдань;
- адміністративні органи використовують надані їм кадрові, матеріальні та фінансові ресурси максимально ощадливо;
- регулярно проводиться аудит стосовно раціонального використання публічних ресурсів, розробляються пропозиції щодо підвищення якості та скорочення строків надання адміністративних послуг, а також здійснення іншого публічного адміністрування.

В умовах сьогодення особливу увагу слід приділити діяльності Міністерства оборони України як одного з ключових адміністративних органів, відповідальних за забезпечення Збройних Сил України мобілізаційним ресурсом, зброєю, боєприпасами, амуніцією та всім іншим, необхідним для ведення бойових дій в умовах російсько-української війни. Належна організація постачання цих ресурсів є важливим елементом ефективності публічного адміністрування в оборонній сфері.

Отже, ***принцип ефективності в адміністративному праві*** *полягає в тому, що публічне адміністрування має призводити до позитивних наслідків у забезпеченні прав, свобод та інтересів приватних осіб і публічного інтересу держави, одночасно здійснюватися з мінімальними матеріальними й фінансовими витратами*.

2.10 Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів

Службові особи адміністративних органів мають володіти достатнім рівнем професійних знань, умінь, властивостей і якостей, що надають їм можливість практично здійснювати законне та ефективне публічне адміністрування у межах їхньої компетенції.

Компетентність у публічному адмініструванні є індикатором, що визначає спроможність посадових осіб адміністративних органів до здійснення конкретної адміністративної діяльності, спрямованої на забезпечення прав, свобод і законних

інтересів громадян, а також публічного інтересу держави. Формування такої компетентності передбачає здатність публічних службовців орієнтуватися в умовах сучасних проблем, що постають перед адміністративними органами у складному соціально-економічному, військовому та інформаційному середовищі.

Спроможність адміністративних органів полягає в їхній практичній здатності виконувати завдання, визначені функціональними обов'язками, з урахуванням наявності відповідного публічного інструментарію для реалізації визначених законом повноважень.

У сучасних умовах досягнення спроможності адміністративних органів у сфері забезпечення обороноздатності держави має особливу актуальність. Особливий акцент слід зробити на потребі забезпечення Збройних Сил України всім необхідним для ведення бойових дій. Офіцери мають володіти належними тактичними спроможностями для управління боєм як в обороні, так і в наступі. Генерали зобов'язані володіти стратегічними знаннями та навичками військового мистецтва, що включають планування операцій, розроблення військових стратегій і досягнення перемоги на полі бою.

2.11 Принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності

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

- із погляду теорії природного права, право є справедливим та гуманним, а його основним завданням визнається забезпечення природних прав і свобод людини та громадянина, зокрема життя і здоров'я, честі, гідності, безпеки, а також права на опір насильству;
- відповідно до цього будь-яке джерело адміністративного права може вважатися правовим лише тоді, коли воно відповідає природному праву та узгоджується з ним;
- основними глобальними напрямками діяльності адміністративних органів, із погляду філософії природного праворозуміння, є пріоритет захисту та забезпечення прав і свобод людини.

Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження визначає зміст принципу поваги до прав людини та основоположних свобод у цій сфері. У ній зазначено, що охорона та заохочення культурного розмаїття можливі лише за умови гарантування прав людини та основоположних свобод, зокрема свободи вираження думок, поширення інформації та комунікації, а також можливості для кожної особи обирати форми культурного самовираження[1].

[1] Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження. Прийнята Генеральною конференцією Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури на 33-й сесії в м. Париж 21 жовтня 2005 року. Ратифіковано Законом України від 20 січня 2010 року, № 1811-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 55. Ст. 1897. Код акта 52079/2010.

Провідною складовою забезпечення ***принципу культурної різноманітності*** є засади гідності й поваги до всіх культур, що передбачає охорону й підтримку розмаїття форм культурного самовираження. Це включає визнання рівної гідності й поваги до всіх культур, зокрема культури осіб, які належать до національних меншин і корінних народів.

2.12 Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами

Принцип злагодженості полягає в тому, що всі заходи публічного адміністрування мають відповідати один одному та бути зрозумілими для громадян. Потреба в злагодженості українського суспільства стала критично актуальною в умовах російсько-терористичної повномасштабної військової агресії. Такі проблеми, разом із потребою консолідації суспільства у здійсненні практичних заходів щодо вступу України до ЄС і НАТО, не можуть бути вирішені без забезпечення соціальної згуртованості адміністративних органів, які входять до складу різних міністерств, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу адміністративні органи мають приділяти забезпеченню згуртованості українського народу для відбиття повномасштабного російського вторгнення. Насамперед це стосується організації своєчасної та якісної мобілізації, забезпечення виробництва зброї, боєприпасів й іншого потрібного для перемоги обладнання та матеріалів. Також важливо забезпечити чітку координацію дій між різними рівнями адміністративних органів, що сприятиме досягненню оперативних і стратегічних цілей.

2.13 Принцип підзвітності адміністративних органів

Підзвітність адміністративних органів – це їхній обов'язок звітувати перед громадянським суспільством і керівництвом вищого ієрархічного рівня щодо ефективності виконуваного ними адміністрування, дотримання прав, свобод та інтересів громадян під час виконання своїх функціональних обов'язків. Особливу увагу слід приділити потребі виваженої підзвітності адміністративних органів громадськості стосовно витрачання коштів на закупівлю зброї, боєприпасів та інших аспектів ведення бойових дій.

У цьому контексті важливо дотримуватися балансу між вимогами військової та державної таємниці й забезпеченням прозорості щодо витрачання бюджетних коштів. Адміністративні органи мають гарантувати вчасність і повноту закупівель для Збройних Сил України та інших сил безпеки й оборони, забезпечуючи всім необхідним для досягнення перемоги.

Також актуальними залишаються питання забезпечення прозорості декларування та впровадження інших заходів, спрямованих на запобігання корупційним

проявам. Прозора підзвітність є важливим інструментом для запобігання нецільовому використанню коштів і недопущення незаконного збагачення публічних посадовців.

2.14. Принцип сталості та довгострокової орієнтованості

Сталий розвиток у публічному адмініструванні означає таке використання адміністративними органами людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством і належною ринковою економікою, теперішні суб'єкти адміністративних органів мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, попереджаючи негативні економічні, соціальні, екологічні та інші перекоси. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу.

У сучасних умовах адміністративні органи мають постійно, зокрема після закінчення повномасштабного вторгнення, зосереджувати свої зусилля на укріпленні обороноздатності України. Насамперед це передбачає посилення Збройних Сил України, забезпечення виробництва вітчизняної зброї та боєприпасів, а також формування ефективної системи патріотичного виховання молоді та інших груп населення

2.15. Принцип інноваційності та відкритості до змін

Виконуючи волю українського народу та положення Конституції України, вітчизняним адміністративним органам не залишається інших варіантів, як здійснювати адміністративну діяльність через трансформацію наукових досліджень у практику публічного адміністрування для того, щоб домогтися справедливого миру, вступити в ЄС та НАТО. Використовуючи нові підходи щодо надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, адміністративні органи мають адаптувати ці процеси до стандартів ЄС і забезпечити подальший розвиток.

Адміністративні органи мають працювати так, щоб створити умови для технологічного прориву для вчених та підприємців. В умовах російсько-української війни, коли Україна має значно менші природні та людські ресурси, українське суспільство зможе перемогти лише тоді, якщо буде розробляти, впроваджувати у виробництво та використовувати як на полі бою, так і в тилу нові технології. Так, Збройні Сили України вже стали піонерами у світовій військовій практиці щодо використання безпілотних літальних апаратів. Це нововведення не лише забезпечує перевагу на полі бою, а й демонструє здатність України до впровадження сучасних технологій у складних умовах воєнного часу.

2.16. Принцип поваги приватності

Приватність захищає людську гідність і базується на цінностях свободи та захисту конфіденційної інформації. Основні засади теорії приватності включають право людини контролювати, як її інформація збирається, використовується та зберігається, обмеження доступу до особистої інформації та заборону її поширення без згоди, прозоре використання даних, щоб уникати маніпуляцій і зловживань, а також захист конфіденційності через законодавство та суспільні норми. Приватність – це не лише збереження секретів, але й право визначати, як використовується особиста інформація. Обмін інформацією не завжди означає втрату приватності, якщо він добровільний і регламентований. Сучасні технології створюють ризики для конфіденційності, але також пропонують можливості для її захисту[1].

Закон України «Про захист персональних даних» спрямовано на захист прав людини, зокрема права на невтручання в особисте життя під час оброблення персональних даних. Згідно з його нормами оброблення інформації про особу можливе лише у визначених законом межах за її згодою чи у передбачених випадках. Власники й розпорядники персональних даних зобов'язані забезпечувати конфіденційність інформації та не поширювати її без дозволу, окрім випадків, передбачених законом. Передання даних здійснюється за принципом мінімізації, тобто лише в обсязі, потрібному для досягнення мети. Суб'єкт персональних даних має право отримувати інформацію про їх обробку, вимагати уточнення, блокування чи знищення неточних або надмірних даних. Вітчизняне законодавство передбачає відповідальність за порушення правил оброблення, зберігання й поширення персональних даних[2].

2.17. Принципи-вимоги щодо обігу інформації

Засади-вимоги щодо обігу інформації в публічній сфері базуються на забезпеченні прозорості, відкритості та доступності даних. Інформація, яка є суспільно важливою, має бути доступною для громадян, що передбачає взаємодію через офіційні сайти, платформи електронного урядування або спеціалізовані системи, як-от Єдина інформаційна система обліку Національної програми інформатизації.

Адміністративні органи мають забезпечувати інформування громадян про свою діяльність. Це включає принципи інформування, консультування, етичності, гнучкості в роботі адміністративних органів та використання зрозумілої мови. Також забезпечуються права громадян на отримання інформації, які реалізуються через доступ до документів, письмових матеріалів та право персонального

[1] Neil Richards (2022). Why Privacy Matters. Oxford : Oxford University Press, 286 p.

[2] Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.

доступу до службової інформації. Важливим аспектом є повідомлення громадян про отримання документів, передання їх уповноваженим органам і обов'язкове зазначення відповідальних осіб.

Діяльність адміністративних органів має бути прозорою, зокрема у питаннях моніторингу виконання державних програм, фінансових витрат і ухвалення рішень. Інформаційні системи мають працювати безперервно, забезпечуючи цілодобовий доступ, крім періодів технічного обслуговування.

Захист інформації здійснюється відповідно до законів України «Про захист персональних даних» і «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах». Це стосується захисту персональних даних, державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом. Уся діяльність з обміну інформацією має відповідати європейським стандартам, спрямованим на прозорість, ефективність і дотримання прав громадян[1].

Запитання і завдання

1. З'ясувати публічно-правову природу принципів належного врядування.
2. Розкрити складові стандартів належного врядування та індекси належного урядування.
3. Розкрити значення принципів належного врядування для регулювання адміністративних правовідносин.
4. Показати сутність принципу забезпечення участі в ухваленні рішень у публічному адмініструванні.
5. Розкрити провідне значення принципу відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів для публічного адміністрування.
6. Чому молоді фахівці, які ще не перебувають на публічній службі, мають перевіряти свою професійну діяльність і життя відповідно до вимог принципу доброчесної поведінки службових осіб?
7. Навести приклади порушення академічної доброчесності.
8. Чому принцип етичної поведінки службових осіб адміністративних органів є невід'ємною засадою публічного адміністрування?
9. З'ясувати значення принципу ефективності діяльності адміністративних органів.
10. Визначити зміст принципів компетентності й спроможності адміністративних органів.
11. Показати сутність принципу поваги до прав людини та культурної різноманітності.
12. Розкрити особливості використання принципу забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами в умовах відбиття повномасштабного російського вторгнення в Україну.

[1] Про Єдину інформаційну систему обліку Національної програми інформатизації : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року, № 1400. *Урядовий кур'єр*. 2023. № 261 від 29.12.2023.

13. Визначити зміст принципу підзвітності адміністративних органів.
14. Розкрити значення принципу сталості та довгострокової орієнтованості в розробленні стратегій (програм, концепцій) публічного адміністрування.
15. Які вихідні положення ставить перед адміністративними органами принцип інноваційності та відкритості до змін?
16. З'ясувати сутність принципу поваги до приватності.
17. Розкрити зміст принципу-вимоги щодо обігу інформації.

ГЛАВА 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

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

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

Джерела адміністративного права – це засоби зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, які засвідчують їх загальнообов'язковість. Це засоби, форми вираження й закріплення публічної волі.

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

У межах правової системи України джерела адміністративного права розташовані за принципом ієрархічної підпорядкованості й утворюють цілісну систему. Їхня вертикальна структура будується таким чином, що розпорядження нижніх 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.

[1] Автори й авторки: **Олена Гулак**, **Володимир Курило**, **Людмила Головій**, **Анатолій Тарасюк**.

Значення джерел адміністративного права полягає в тому, що вони є:

– засобом зовнішнього оформлення норм адміністративного права та засвідчують їх загальнообов'язковість;
– нормою вираження й закріплення публічної волі народу України через делегування її парламентаріям та адміністративним органам.

Запитання та завдання

1. Розкрийте поняття джерела адміністративного права.
2. Чому і в яких випадках рішення судів є джерелами адміністративного права?
3. Наведіть приклад основного виду джерела адміністративного права.
4. Розкрийте значення джерел адміністративного права.

РОЗДІЛ 1
НАЦІОНАЛЬНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1 Основні національні джерела адміністративного права

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

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Також правотворчість у публічному адмініструванні характеризується високим рівнем динамічності, виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу. Законодавчі акти постійно доповнюються й уточняються, а нормативний матеріал потребує систематизації.

Об'єктивно існують чотири групи головних джерел адміністративного права.

По-перше, ті, що регулюють відносини приватних осіб з адміністративними органами. В умовах сьогодення – це насамперед закони України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру».

По-друге, власне ті, що визначають внутрішні стандарти професійної діяльності та поведінки службових осіб адміністративних органів, втілені в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції» й наказах відповідних адміністративних органів з питань державної служби.

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

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

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

1.2 Конституція України

У системі джерел адміністративного права основоположну роль відіграє Конституція України – Основний Закон Української держави. Норми, які закріплюють конституційні права і свободи людини та громадянина, є нормами

прямої дії. Також у Конституції визначаються права і свободи, які має забезпечити громадянам публічна адміністрація, її система, а також найважливіші положення щодо організації її діяльності. Конституційно-правові акти встановлюють правовий статус громадян, закріплюють їх участь у громадських об'єднаннях, в управлінні державними та громадськими справами, обов'язки й відповідальність посадових осіб, а також найважливіші способи зміцнення законності та правопорядку в публічному управлінні.

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, можна поділити на чотири основні групи, які визначають:

1) права, свободи й обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування;
2) основи організації та функціювання адміністративних органів;
3) порядок формування та засади діяльності адміністративних органів;
4) адміністративно-територіальний устрій України[1].

У переважній більшості випадків роль норм Конституції України як першоджерела права не зводиться до прямого регулювання адміністративно-правових відносин. Конституційні норми передбачають видання окремих законів Верховною Радою України, положення яких своєю чергою конкретизуються в підзаконних нормативно-правових актах компетентних адміністративних органів.

Отже, ***норми Конституції України****, маючи пряму дію з питань захисту порушених прав і свобод громадян, є основою побудови системи джерел адміністративного права – законів, ухвалених Верховною Радою України, положення яких своєю чергою конкретизуються в підзаконних нормативно-правових актах від компетентних адміністративних органів.*

1.3 Загальна характеристика національних джерел адміністративного права

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

Нормативно-правові акти видаються лише в певній формі й суворо в межах своєї компетенції. Юридична цінність нормативно-правового акта визначається місцем у системі органів держави того органу, який його видав. До нормативно-правових актів належать як закони[2], так і підзаконні

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

[2] Як приклад – «Про місцеве самоврядування» : Закон від 21 травня 1997 р. № 280.

нормативно-правові акти, ухвалені в ході розпорядчої діяльності адміністративних органів[1].

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

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

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

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

Порядок ухвалення законів Верховною Радою України визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Законом можуть установлюватися особливості розроблення та (або) затвердження окремих видів або форм законів. Закон ухвалюється на всеукраїнському референдумі у випадках та в порядку, установлених Законом України «Про всеукраїнський референдум»[2].

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

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

Закони як національні джерела адміністративного права класифікуються:

I. ***За ієрархічним статусом*** – це Конституція України (Основний Закон) та конституційні закони, які становлять основу розвитку правової системи (ці закони конкретизують окремі положення конституції або містять відсилання до Конституції (виборча система, організація і проведення референдуму, організація і діяльність

[1] Як приклад – «Про становлення режиму роботи закладів суб'єктів підприємницької діяльності». Рішення Рівненської міської ради.

[2] Про правотворчу діяльність : Закон України.

парламенту, Президента України, уряду, Конституційного суду і т. ін.). Вони діють разом із Конституцією, оскільки їх ухвалення органічно випливає з її змісту);

Закони ухвалюються у формі:

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

Кодекс – це закон, що створений через систематизацію норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання. При ухваленні законів, що розвивають положення кодексу у відповідній сфері, мають дотримуватися основні принципи правового регулювання суспільних відносин, установлені кодексом. Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подає до Верховної Ради України проєкт закону, що регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проєкт закону про внесення змін до кодексу. Такий законопроєкт розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проєктом закону про внесення змін до кодексу. Якщо проєкт кодексу передбачає ухвалення на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-правових

актів, до такого проєкту додається перелік нормативно-правових актів із визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.

Первинний закон – це закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин. Він ухвалюється Верховною Радою України, як правило, у разі:

1) виникнення нової сфери суспільних відносин;
2) суттєвої зміни суспільних відносин, урегульованих законом;
3) потреби за результатами здійснення правового моніторингу;
4) упорядкування або систематизації інших первинних законів.

Закон про внесення змін – це закон, яким змінюється окремий структурний елемент кодексу або первинного закону. Закон про внесення змін може передбачати внесення змін до структурного елемента кодексу, первинного закону:

1) у редакції, чинній на день внесення законопроєкту на розгляд Верховної Ради України (із зазначенням закону, що змінив зазначений структурний елемент останнім, якщо до нього вносилися зміни);
2) у редакції, що не набрала чинності, але міститься в кодексі, первинному законі з відтермінуванням набрання чинності, який був опублікований у порядку, установленому законом.

Зміни до постанов Верховної Ради України вносяться постановами Верховної Ради України. Внесення змін до постанов Верховної Ради України законом можливе за сукупності таких умов:

1) здійснюється системний перегляд законодавства України у зв'язку із запровадженням законом нового регулювання суспільних відносин;
2) постанова містить норму права, що стосується предмета нового регулювання суспільних відносин, запровадження якого передбачено законопроєктом.

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

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

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

Закон про схвалення. У випадках, передбачених Конституцією України, Верховна Рада України схвалює або затверджує законом нормативно-правові акти інших органів[1].

[1] Про правотворчу діяльність : Закон України.

За спрямованістю норм адміністративного права закони поділяються на матеріальні (як приклад, 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 наочний приклад – КУпАП).

1.4 Закони як національні джерела адміністративного права України[1]

1.4.1. Закони, які є основними джерелами адміністративного права України

У системі норм адміністративного права немає жодного основного джерела, як наприклад у кримінальному праві[2]. В умовах сьогодення основні норми адміністративного права зосереджені в шести законах України.

1. Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги», який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Він регулює відносини між адміністративними органами та суб'єктами звернення. Це стосується отримання адміністративних послуг, що включає видання дозволів, ліцензій, сертифікатів, реєстрацію та інші види дій з боку держави. Закон гарантує захист прав заявників, забезпечуючи їм доступ до адміністративних послуг на основі рівності, прозорості та недискримінаційного підходу. Норми Закону від 6 вересня 2012 року № 5203-VI установлюють єдині правові стандарти надання послуг[3].

2. Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX «Про адміністративну процедуру», що врегульовує суспільні відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, які здійснюють функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами. Норми Закону від 13 грудня 2022 року № 2849-IX визначають порядок і процедури, які застосовуються для розгляду та вирішення адміністративних справ, що виникають у сфері публічного адміністрування. Закон спрямовано на забезпечення прав і свобод громадян у процесі взаємодії з адміністративними органами, встановлюючи чіткі правила для забезпечення прозорості та ефективності публічної адміністрації.

---

1 Автор-укладач: **Валентин Галунько**.

2 Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III.

3 Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Набрав чинності 7 жовтня 2012 року. Останні зміни до Закону були внесені 30 червня 2023 року Законом № 3221-IX.

Норми означеного Закону України законодавчо виписують, що *адміністративний орган* – це будь-який орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, а також інший суб'єкт, який відповідно до закону наділений повноваженнями здійснювати функції публічної адміністрації; *публічний інтерес* – це інтерес держави, суспільства або територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси й потреби[1].

3. Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX «Про правотворчу діяльність» в аспектах підзаконної правотворчості (розпорядчої діяльності) визначає правові та організаційні засади видання підзаконних нормативно-правових актів. Згідно з ним підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, виданий суб'єктом правотворчої діяльності на виконання Конституції та законів України. Підзаконні нормативно-правові акти мають узгоджуватися між собою і мати відповідність законам та міжнародним договорам. Закон установлює правила для обліку, планування та видання підзаконних актів, що дозволяє забезпечити систематичність і послідовність правового регулювання в різних сферах суспільного життя[2].

4. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» відіграє вирішальну роль у нормах адміністративного права, які забезпечують формування та функціювання системи запобігання корупції в Україні. Цей Закон закріплює правові та організаційні основи для ефективного попередження корупційних правопорушень й правопорушень, пов'язаних з корупцією, зменшення ризиків корупційних дій, а також для усунення їхніх наслідків. Серед основних інструментів, що запроваджуються, є вимоги до прозорості фінансової звітності посадових осіб, декларування доходів, запобігання конфлікту інтересів та низка інших обмежень (скажімо, суміщення й сумісництва з іншими видами діяльності; отримання подарунку; спільної роботи близьких осіб)[3].

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Його завданням є забезпечення охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного устрою України, а також захисту прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій. Кодекс спрямовано на підтримання встановленого правопорядку та зміцнення законності в державі. Одним із ключових завдань є запобігання адміністративним правопорушенням та виховання громадян у дусі поваги до Конституції і законів України. Він також сприяє вихованню громадян у дусі сумлінного виконання своїх обов'язків перед суспільством, поваги до прав, честі та гідності

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX.

[2] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX.

[3] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

інших громадян, а також до правил співжиття. Основна мета – забезпечення дотримання законів та підвищення правової свідомості громадян для зміцнення стабільності та безпеки в українському суспільстві[1].

6. Кодекс адміністративного судочинства України насамперед є джерелом адміністративного судочинства (адміністративного процесу) та має своїм призначенням визначення юрисдикції та повноваження адміністративних судів, установлення порядку здійснення судочинства в адміністративних судах. Основною метою КАСУ є забезпечення ефективного та справедливого розгляду публічно-правових суперечок, що виникають між фізичними чи юридичними особами та суб'єктами владних повноважень. Він спрямований на захист прав, свобод та законних інтересів громадян і організацій у процесі здійснення публічного адміністрування, а також на зміцнення законності та правопорядку в Україні. Проте в системі адміністративних судів розглядаються публічно-правові суперечки фізичних чи юридичних осіб з адміністративними органами, які в адміністративному процесі отримують назву суб'єктів владних повноважень, щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності[2].

Відповідно норми КАСУ:

– *по-перше*, за своїм прямим призначенням забезпечують захист порушених прав, свобод і законних інтересів громадян та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень;
– *по-друге*, рішення адміністративних судів щодо задоволення позовних вимог приватних осіб є гіркою правдою для адміністративних органів, які припустилися порушення прав, свобод та (або) законних інтересів приватних осіб. Тим самим за нормами КАСУ змушені повіряти свою діяльність адміністративні органи.

Зазначені вище закони отримали галузеву назву **«основні джерела адміністративного права»** через те, що використовуються для врегулювання адміністративно-правових відносин практично в усіх галузях суспільного життя.

Треба підкреслити, що названі вище джерела адміністративного права творці адміністративної реформи ще наприкінці XX століття хотіли кодифікувати під назвою «*Адміністративний кодекс*», який мав включати:

1) кодекс про адміністративні проступки;
2) адміністративно-процесуальний кодекс;
3) адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс;
4) кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти[3].

---

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

[2] Кодекс адміністративного судочинства України.

[3] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810.

Незважаючи на те, що реальна законотворчість утвердила дещо інші відтінки, загалом можна вважати, що реформа адміністративного права (від 1998 р.) щодо правотворчого напрямку відбулась, проте за винятком ще не ухваленого у другому читанні Верховною Радою України проєкту Кодексу України про адміністративні проступки.

Тим самим громадяни України, юридичні особи та адміністративні органи мають у своєму арсеналі основні джерела адміністративного права, які за умови їх виконання дають можливість громадянам отримувати якісні адміністративні послуги та належний адміністративно-правовий захист.

Отже, *з погляду галузевої інкорпорації,* ***систему норм законів України*** *(«Про адміністративні послуги»; «Про адміністративну процедуру», «Про правотворчу діяльність» в аспектах норм підзаконної правотворчості (розпорядчої діяльності), «Про запобігання корупції», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України) можна об'єднати під доктринальною назвою «АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ».*

1.4.2 Закони, які є загальними джерелами адміністративного права України

Поряд з основними джерелами адміністративного права об'єктивно існують й ***загальні джерела адміністративного права*** *– закони України, які використовуються при врегулюванні правовідносин більшості галузей суспільного життя*. Зокрема це:

Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України»[1];

Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади»[2];

Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»[3];

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»[4];

Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу»[5];

Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»[6];

---

1 Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII.

2 Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI.

3 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280.

4 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII.

5 Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

6 Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III.

Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII «Про військовий обов'язок і військову службу»[1];

Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[2].

Природним є те, що зазначений перелік загальних джерел адміністративного права у формі законів не є повним. Він може бути доповнений суб'єктивно або об'єктивно – після утвердження нових законів України з нормами адміністративного права, які будуть врегульовувати адміністративно-правові відносини в багатьох сферах суспільного життя.

Отже, закони України формують основні, загальні, особливі та спеціальні національні джерела адміністративного права. Норми перших використовуються для всіх, а других – для врегулювання більшості адміністративно-правових відносин. Особливі використовуються в таких підгалузях адміністративного права, як службове та адміністративно-деліктне право. Спеціальні національні джерела адміністративного права використовуються для публічного адміністрування певних сфер (секторів) суспільного життя[3].

1.5 Підзаконні нормативно-правові акти

Підзаконні нормативно-правові акти видаються адміністративними органами в ході розпорядчої діяльності на підставі законів, відповідно до законів і для їх виконання через їх уточнення та деталізацію.

Підзаконний нормативно-правовий акт *– це акт, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі й на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію. Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою.*

Підзаконний нормативно-правовий акт ухвалюється (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі. Визначення Конституцією та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом. У разі якщо Конституцією України та (або) законом передбачено ухвалення (видання) підзаконного нормативно-правового акта

[1] Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII.

[2] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V.

[3] Галунько В. В. Закони України, які є основними джерелами адміністративного права України. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики* : матеріали круглого столу, присвяченого пам'яті професора Валерія Матвійчука. Київ : ДП «Експрес-об'ява», 2024. С. 44–51.

у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності через підзаконний нормативно-правовий акт. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта. У випадках та в межах, передбачених законом, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, суб'єкти правотворчої діяльності можуть ухвалювати спільні підзаконні нормативно-правові акти.

Модельний підзаконний нормативно-правовий акт – це документ, що визначає типові, стандартизовані форми нормативно-правових актів чи інших документів. Модельний підзаконний акт може оформлюватися як додаток до іншого нормативно-правового акта або затверджуватися підзаконним нормативно-правовим актом. Модельний акт ухвалюється (видається) у формі зразкового документа, типового документа, типової угоди (договору) або в іншій формі, визначеній законом[1].

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

Поділ підзаконних нормативних актів на види здійснюється за відповідними критеріями.

За суб'єктами видання:

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

За юридичною силою:

- загальні (як приклад, постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2018 р. № 151 «Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок»);

[1] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX.

– відомчі (як приклад, наказ Міністерства фінансів України від 29 вересня 2011 р. № 1217 «Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»);
– місцеві (як приклад, рішення Київської міської ради від 5 жовтня 2023 р. № 7124/7165 «Про затвердження Порядку проведення в місті Києві електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки в електронній формі щодо формування та реалізації питань місцевого значення»);
– локальні (як приклад, наказ Вінницької обласної військової адміністрації від 29 листопада 2024 року № 750 «Про припинення права постійного користування земельною ділянкою», яким припинено державному підприємству «Гайсинський спиртовий завод» право постійного користування земельною ділянкою).

Отже, ***підзаконні нормативно-правові акти*** *– це вторинні джерела адміністративного права, що видаються адміністративними органами в ході розпорядчої діяльності на підставі законів, відповідно до законів до моменту їх правозастосування*.

1.6 Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану

Починаючи від початку повномасштабної агресії рф на території нашої держави, особливу роль як джерело адміністративного права відіграє Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»», ухвалений у терміновому порядку Верховною Радою України саме в день початку повномасштабної війни на території України – 24 лютого 2022 р. – за № 2102-IX[1]. Цей Закон ухвалено відповідно до вимог пункту 31 частини першої статті 85 Конституції та статті 5 Закону «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII[2], яким визначено зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та юридичних осіб. Законом було закріплено норми, ухвалені на рівні Указу Президента України відповідно до перерахованих вище нормативно-правових актів.

Так, першим і головним нормативно-правовим актом, ухваленим у відповідь на повномасштабні воєнні дії на території України з боку сусіда-агресора,

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

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

став Указ Президента України від 24 лютого 2022 року за № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»[1], уведений спершу на 30 днів, відповідно до норм чинного законодавства, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції та Закону «Про правовий режим воєнного стану». Власне, цим нормативно-правовим актом були закладені правові основи щодо обмеження доступу до публічної інформації, закриття реєстрів і цілий комплекс інших заходів обмежувального та примусового порядку, спрямованого на захист нашої Вітчизни на період дії воєнного стану, передбачаючи потребу невідкладного формування й реалізації цілого комплексу заходів на рівні уповноважених державних органів.

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

По-перше, визначаються завдання та повноваження для забезпечення єдиного управління визначеними силами та засобами Держспецтрансслужби, Національної гвардії, Держприкордонслужби, Національної поліції, СБУ, ДПС, Держмитслужби, ДСНС, військових адміністрацій та координації їх дій під час здійснення заходів правового режиму воєнного стану щодо Порядку перевірки документів у осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, а також охорони їх прав, свобод і законних інтересів. Право на проведення такої перевірки та забезпечення захисту прав громадян надається відповідним органам та уповноваженим особам Нацполіції, СБУ, Нацгвардії, Держприкордонслужби, Держмитслужби та ЗСУ, які обов'язково мають бути визначені в наказі коменданта відповідної території. Уповноважена особа може застосовувати технічні прилади та технічні засоби для виявлення вибухонебезпечних предметів і речей (речовин), обіг яких заборонено чи обмежено, фото-, аудіо-, відеофіксацію[2].

---

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

[2] Діхтієвський П. Адміністративно-правові засоби забезпечення права громадян на особисту недоторканність в період режиму воєнного стану. № 6. 2022. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-13

По-друге, в умовах дії правового режиму воєнного стану стосовно дотримання порядку захисту прав громадян запроваджується комендантська година та контроль за її дотриманням. Постановою Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 р. № 537 затверджено «Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан». Визначається час, упродовж якого діють комендантська година та спеціальний режим світломаскування, межі території їх запровадження, способи (засоби) здійснення заходів щодо підтримання правопорядку та забезпечення права громадян на особисту недоторканність. Органи місцевого самоврядування сприяють доведенню положень наказу військової адміністрації про запровадження комендантської години до жителів відповідної територіальної громади[1]. Патрулям на території, де запроваджено комендантську годину, надано право здійснювати окремі адміністративно-примусові заходи відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. за № 573[2].

По-третє, дотримання порядку захисту права громадян на особисту недоторканність у період дії правового режиму воєнного стану має відбуватися відповідно до адміністративної процедури. Як приклад, це встановлення заходів особливого режиму в'їзду та виїзду громадян, а також обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, руху транспортних засобів в Україні або в її окремих місцевостях, де введено воєнний стан[3]. Військове командування разом із військовими адміністраціями із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування негайно доводить через медіа-засоби до відома населення інформацію щодо ухваленого рішення про заборону чи обмеження вибору місця перебування чи місця проживання громадян. У рішенні зазначаються обставини, що склалися в Україні або в її окремих місцевостях, а також несприятливі чинники воєнного стану, які створюють загрозу та істотно знижують рівень забезпечення життєдіяльності для громадян, права громадян на особисту недоторканність і шляхи протидії таким чинникам[4].

---

[1] Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1456.

[2] Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 року № 573. zakon.rada.gov.ua.

[3] Порядок встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1455.

[4] Порядок встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1450.

Запитання і завдання

1. Розкрийте перелік законів України, які є основними джерелами адміністративного права. Чому вони визнаються науковцями в галузі адміністративного права основними?
2. Розкрийте місце законів України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру» в системі основних джерел адміністративного права.
3. У якому обсязі норми Закону України «Про правотворчу діяльність» є основним джерелом адміністративного права?
4. Чому Закон України «Про запобігання корупції» є одним з основних джерел адміністративного права?
5. Розкрийте роль Кодексу України про адміністративні правопорушення як основного джерела адміністративного права.
6. У яких аспектах Кодекс адміністративного судочинства України є основним джерелом адміністративного права?
7. Які закони (кодекси), з погляду галузевої інкорпорації, відносять до доктринального «Адміністративного кодексу України»?
8. Назвіть закони України, які формують загальні джерела адміністративного права. Розкрийте, за якими критеріями вони визнаються такими.
9. Розкрийте призначення особливих і спеціальних джерел адміністративного права у формі законів.
10. Чи можуть підзаконні нормативно-правові акти самостійно (без норм законів) урегульовувати адміністративно-правові відносини? Аргументуйте свою відповідь.
11. Розкрийте поняття підзаконного нормативно-правового акта.
12. Наведіть приклад модельного підзаконного нормативно-правового акта.
13. Здійсніть поділ підзаконних нормативних актів на види.
14. З’ясуйте зміст спеціальних джерел адміністративного права періоду воєнного стану.

РОЗДІЛ 2
МІЖНАРОДНІ ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

2.1. Міжнародні договори

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

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

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

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

---

[1] Авторка-упорядниця: **Марія Новікова**.

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

договору. При цьому правовий звичай може бути за обсягом ширший за договірну норму. Утрата чинності міжнародного договору не припиняє автоматично дію звичаю[1].

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

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

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

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

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

Попри труднощі, пов'язані з виконанням рішень ЄСПЛ, і відсутність механізму примусу до виконання, позитивні судові рішення ЄСПЛ проти російської федерації можуть використовуватися як доказ в інших міжнародних і національних судах та органах. Це матиме значний вплив на розгляд справ в суді ООН, міжнародних арбітражах і розслідування міжнародних злочинів.

Міжнародний кримінальний суд здійснює розслідування трьох типів злочинів в Україні, для яких не потрібно, щоб рф ратифікувала Римський статут МКС чи ухвалювала резолюції Радбезу ООН, – *це воєнні злочини, злочини проти людяності та злочин геноциду*.

---

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

України ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду та поправки до нього від 21 серпня 2024 року Законом № 3909-IX. Проте із застереженням, що впродовж 7 років після набрання чинності статутом Україна не визнає юрисдикції МКС щодо злочинів, передбачених статтею 8 (військові злочини), учинених громадянами України[1].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини надає всю необхідну інформацію за запитом міжнародних експертів та проактивно інформує Офіс Генерального прокурора України про відомі факти таких злочинів.

Міжнародний кримінальний суд не має можливості розглядати справу з притягнення до відповідальності рф саме *за злочин агресії*, який є першопричиною всіх решти злочинів, через те, що обмежений так званими Кампальськими поправками до Римського статуту. Аби суд мав юрисдикцію щодо злочину агресії, потрібно, щоб держава, яка здійснила напад, ратифікувала Римський статут, або щоб цю ситуацію передала на розгляд суду Рада Безпеки ООН, що не можна здійснити без реформи всередині ООН, яка б забрала в російської федерації право вето.

Саме через це Офіс Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини долучився до просування ідеї створення спеціального трибуналу зі злочину агресії російської федерації проти України та притягнення її політичного та військового керівництва до відповідальності через взаємодію з національними інститутами з прав людини усього світу. Ця ідея вже підтримана ПАРЄ, Європарламентом та значною кількістю демократичних держав. Створення нових механізмів – украй важлива робота на тлі абсолютної неспроможності до реалізації наявних, які передбачені нормами міжнародного гуманітарного права, насамперед Женевськими конвенціями.

Женевські конвенції 1949 року про захист жертв війни:

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

Протоколи:

- *Протокол I щодо захисту жертв міжнародних збройних конфліктів*;
- *Протокол II щодо захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру*;
- *Протокол III про введення додаткової відмітної емблеми у вигляді Червоного хреста й Червоного півмісяця*.

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

[1] Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього : Закон України від 21 серпня 2024 року № 3909-IX.

Це призводить до блокування діяльності Міжнародного комітету Червоного Хреста в питаннях захисту прав військовополонених і мирного населення, яке перебуває в зоні проведення бойових дій чи стало жертвами воєнних злочинів, зокрема й депортації. Відсутність гарантій безпеки та ініціативи з боку МКЧХ в отриманні гуманітарного доступу до постраждалих, включно із військовополоненими та незаконно утримуваними цивільними громадянами, вказує на кризу інституції. Упродовж 2022–2024 рр. фіксувалися порушення принципів Міжнародного руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця в діяльності національного товариства Червоного Хреста в російській федерації, який виступив на підтримку мобілізаційної кампанії.

Запитання та завдання

1. Розкрийте значення і основний зміст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Ради Європи як джерела адміністративного права.
2. З'ясуйте правовий статус міжнародних угод як джерел адміністративного права, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.
3. Чому Міжнародний кримінальний суд ООН є неспроможним у питаннях притягнення російського військово-політичного керівництва до відповідальності?
4. Розкрийте можливості Римського статуту Міжнародного кримінального суду у притягненні російського військово-політичного керівництва до відповідальності за воєнні злочини і злочини проти людяності.
5. Назвіть і з'ясуйте призначення конвенцій міжнародного гуманітарного права.

РОЗДІЛ 3
ЮРИДИЧНІ АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1 Значення для адміністративного права України юридичних актів ЄС

Україна, як кандидат в члени ЄС, узяла на себе зобов'язання привести власні закони та інші нормативні акти відповідно до законодавства ЄС.

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

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

До ***первинних джерел права ЄС*** належать:

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

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

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

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

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

  Приклади:
  - *Директива Ради (ЄС) 2020/1151 від 29 липня 2020 року про внесення змін до Директиви 92/83/ЄС про гармонізацію структур акцизних податків на спирт та алкогольні напої;*
  - *Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС);*

- **РІШЕННЯ РАДИ АБО ЄК (ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ),** відмітна риса яких полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру.

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

  Таким правовим актом, як приклад, 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);*

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

Принагідно юридичні акти Європейського Союзу сьогодні є юридичною основою для правотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень. Що стосується сфери правозастосування, то вони лише в окремих секторах є нормами прямої дії для адміністративних органів України.

Приклад: згідно з Регламентом Ради (ЄС) № 539/2001, який містить перелік третіх країн, громадяни яких мусять мати візу для перетину зовнішніх

кордонів держав-членів, а також тих країн, громадяни яких звільнені від цієї вимоги, установлено, що Україна виконала всі критерії, визначені у Плані дій щодо візової лібералізації, представленому українському уряду. Отже, Україна відповідає необхідним критеріям для звільнення її громадян від візового режиму при поїздках до території держав-членів за умови, що ці громадяни мають біометричні паспорти, видані Україною відповідно до стандартів Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО)[1].

У повному обсязі вони стануть обов'язковими для України після входження України до складу Європейського Союзу. Так, за досить короткий час Україна вже ухвалила 81 євроінтеграційний закон і тепер чекає на відповідні директиви ЄС[2]. В умовах воєнного стану інтеграція до Євроспільноти постає нагальною, що й демонструє Верховна Рада, передбачивши окрему швидку процедуру розгляду й ухвалення відповідних законопроєктів.

3.2. М'яке право

Україна, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, а також з огляду на євроінтеграційні наміри має враховувати також ***юридичні акти «м'якого права»*** – інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій[3]. Такі норми виконують важливу допоміжну роль у становленні або визначенні правничої думки, підготовці й розробленні договірних міжнародних правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний (необов'язковий) характер[4].

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

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

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

---

[1] **Regulation (EU) 2017/850 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017**. Amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (Ukraine). Official Journal of the European Union. 2017. L 133. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0850

[2] 100 питань на 100 відповідей із Загального адміністративного права / под ред. Р.С. Мельника. Киев : Юрінком Інтер, 2017. С. 89.

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

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

На рівні Ради Європи до актів «м'якого права» належать **РЕКОМЕНДАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ РАДИ ЄВРОПИ**, що є дорадчим органом при Комітеті Міністрів та відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи обговорює відповідні питання в межах своєї компетенції та передає висновки Комітету Міністрів у формі рекомендацій. Парламентська асамблея ухвалює документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету Міністрів, національних урядів, парламентів і політичних партій; розробляє різноманітні ***міжнародні договори*** – європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи[1].

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

Приклади:

- *Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010 р.) «Функціювання 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.*

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.

Приклади:

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

[1] Статут Ради Європи від 5 травня 1949 р.

Запитання і завдання

1. Назвіть первинні джерела права ЄС.
2. З'ясуйте правову природу регламентів ЄС.
3. У чому полягає відмінність імплементації директив ЄС у національне законодавство порівняно з регламентами?
4. Розкрийте особливості рішень Ради ЄС та Європейської Комісії ЄС.
5. Чому певні міжнародні акти, які ратифіковані Верховною Радою України, віднесені до «м'якого права»?
6. Назвіть визначальні джерела «м'якого права» ООН.
7. Розкрийте значення рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи.
8. З'ясуйте місце і роль стандартів Ради Європи з прав людини.
9. Розкрийте значення декларацій Організації з безпеки та співробітництва в Європі як актів «м'якого права».

РОЗДІЛ 4
РІШЕННЯ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Суди здійснюють застосування права. Проте прогалини у праві, суперечливість окремих положень нормативно-правових актів ускладнюють здійснення правосуддя та адміністративної діяльності. З огляду на це виникає потреба розроблення судами окремих засад (положень), спрямованих на виправлення недоліків, у чинних нормативно-правових актах. Подібні положення можуть застосовуватися іншими судами під час вирішення аналогічних справ. Вони є важливими також для адміністративних органів, оскільки в їхньому змісті фіксуються необхідні для функціювання останніх роз'яснення та рекомендації.

Верховна Рада України, виходячи з власних конституційних повноважень, мети та завдань правового регулювання відповідних суспільних відносин, має компетенцію створювати нові нормативно-правові акти високої дії. Можливості суду в цій сфері обмежені їх рамками[1].

Одночасно дедалі більшого значення в романо-германській правовій системі набуває судове рішення, хоча його не можна віднести до класичного судового прецеденту, як це характерно для англосаксонського права. Адже правові акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки. Вони мають у певних випадках вагомий, однак похідний характер від норм права[2]. Водночас використання судового рішення, що містить тлумачення-висновки правової норми як джерела права, сприяє забезпеченню реалізації принципу єдності судової практики[3].

Під час розгляду адміністративної справи здійснюється тлумачення норм права. Таке тлумачення здійснюється через формулювання висновків щодо застосування норм права. Судова практика узагальнюється судами апеляційної інстанції, а Верховний Суд приймає рішення та робить висновки щодо застосування норм права. *Рішення ж Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, постають власне джерелом права*. Такі рішення є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та застосовується судами в Україні[4].

---

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

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

[3] Ільков В. В. Судове рішення як джерело права в адміністративному судочинстві України. *National Law Journal: Teory and Practice*. August, 2019. С. 65–67.

[4] Ільков В. В. Цит. Праця.

Завдання з забезпечення єдності судової практики наразі покладено на об'єднані палати касаційних судів та на Велику Палату Верховного Суду. Втім, як визнав голова Верховного Суду в 2024 р., проблеми із наявністю сталих правових позицій існують досі, також час від часу відбуваються відступи від попередніх правових позицій Верховного Суду або Великої Палати ВС[1]. Зокрема, у підсумковому звіті, в якому оприлюднені найважливіші правові висновки Великої Палати Верховного Суду (ВП ВС), сформульовані протягом 2024 року, йдеться про те, що впродовж року ВП ВС розглянула 9 справ, що містять виключну правову проблему, 54 справи, передані для відступлення від висновків ВСУ та ВС, а також 2 справи, у яких постало питання щодо юрисдикційності спору[2].

Механізм забезпечення єдності судової практики Верховним Судом виходить з ідеального функціонування Верховного Суду, за якого:

– чітко зрозуміло, яке саме положення постанови Верховного Суду містить висновок про застосування норми права, який підлягає обов'язковому врахуванню під час розгляду інших справ щодо подібних правовідносин;
– усі судді (насамперед судді Верховного Суду) відстежують усі висновки Верховного Суду щодо застосування норм права та ухвалюють рішення виключно відповідно до таких висновків;
– усі судді Верховного Суду обов'язково передають справу на розгляд судової палати, об'єднаної палати або великої палати Верховного Суду, якщо не погоджуються з якимось попереднім висновком Верховного Суду та вважають за потрібне ухвалити рішення, яке не узгоджується з таким попереднім висновком[3].

Замість висновку щодо місця і ролі судових рішень як джерел адміністративного права наведено узагальнення І. Маклеода з Стерлінгської школи права (Велика Британія), який доводить, що аргумент про те, що судові рішення є лише доказом права, а не самим правом, є складним і не можt бути підтриманий у повному обсязі. Хоча судові рішення можуть бути, і часто бувають, скасовані законами. Тим самим ***лише ті рішення судів, які Парламент готовий толерувати, зберігатимуть свою чинність у довгостроковій перспективі***[4].

---

[1] У Верховному Суді розповіли, чому неможливо повернутися до постанов Пленуму з роз'яснення питань судової практики. 18 червня 2024. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/303594-v-verkhovnom-sude-rasskazali-pochemu-nevozmozhno-vernutsya-k-postanovleniyam-plenuma-dlya-razyasneniya-voprosov-sudebnoy-praktiki

[2] Ключові рішення Великої Палати Верховного Суду за 2024 рік – які питання було розглянуто. URL: https://sud.ua/uk/news/sudebnaya-praktika/323713-klyuchevye-resheniya-bolshoy-palaty-verkhovnogo-suda-za-2024-god-kakie-voprosy-byli-rassmotreny

[3] Нижний А., Скрипник С. (Не)врахування висновків щодо застосування норм права, викладених в постановах Верховного Суду: людський фактор чи структурний недолік Верховного Суду? 28 листопада 2024. URL: https://sud.ua/uk/news/blog/316695-nevrakhuvannya-visnovkiv-schodo-zastosuvannya-norm-prava-vikladenikh-v-postanovakh-verkhovnogo-sudu-lyudskiy-faktor-chi-strukturniy-nedolik-verkhovnogo-sudu

[4] Mcleod I. legal method. Ninth edition. London : Palgrave Macmillan, 2013. 368 p.

4.1 Практика Європейського суду з прав людини[1]

У положеннях ст. 17 Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерела адміністративного права[2].

Наведена норма законодавства є рівною мірою обов'язковою та важливою як для суду (судді), так і для інших учасників правовідносин – громадян, адміністративних органів тощо. Тобто кожен із названих суб'єктів у разі, якщо стикається з потребою правозастосування, має орієнтуватися у своїх рішеннях та діях на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Інакше кажучи, названі особи мають керуватися рішеннями Європейського суду з прав людини нарівні з національними юридичними актами. У тому разі, якщо рішенням Європейського суду з прав людини певний нормативний акт повністю або частково визнано неправовим, останній відповідно повністю або частково не застосовується на території України. Рішення Європейського суду з прав людини, як і рішення Конституційного Суду України, можуть змінювати норми національного права взагалі та норми адміністративного права зокрема.

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

Зважаючи на теоретичні підходи щодо визначення правової природи рішень ЄСПЛ можна зрозуміти, чому саме їх застосування викликало труднощі на практиці. Система права в Україні належить до романо-германської сім'ї, і тому роль судового прецеденту в нашій державі нівелюється. Також, з огляду на радянське минуле нашої системи права, адаптація механізму застосування судового прецеденту стикається з нерозумінням правозастосовниками сутності цього механізму. Суди мають обґрунтовувати доцільність посилання на рішення ЄСПЛ у кожній конкретній справі.

Із цього випливає потреба визначення критеріїв доцільності такого посилання, а саме Конвенцію та рішення ЄСПЛ потрібно застосовувати за наявності таких умов: у разі невідповідності національного законодавства положенням Конвенції та протоколів до неї; за наявності в національному законодавстві правових «прогалин» щодо прав людини та основних свобод, визначених у Конвенції та протоколах до неї; для кращого розуміння тих положень національного законодавства, до яких було внесено зміни або доповнення на підставі рішень ЄСПЛ; для реалізації на практиці таких основних принципів Конвенції, як верховенство права, справедливість, справедливий баланс, справедлива сатисфакція, оскільки в українському законодавстві це досить нові категорії. Отже, рішення

---

[1] Авторка-упорядниця: **Інна Міщук**.

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

ЄСПЛ в Україні мають силу переконливого прецеденту, але з урахуванням того, що українські суди десятиліттями керувалися виключно нормативними положеннями законів, застосування ними рішень ЄСПЛ як переконливих прецедентів ще не стало усталеною судовою практикою. Незважаючи на існування розбіжностей у теоретичному трактуванні правової природи рішень ЄСПЛ і можливих труднощів при їх практичному застосуванні, доцільність посилання на них у судовій практиці є очевидною з огляду на потребу усунення прогалин і колізій у національному законодавстві та підвищення української правозастосовної практики адміністративних судів до європейського рівня[1].

Велика Палата ЄСПЛ роз'яснює зміст позитивних зобов'язань щодо виконання рішень ЄСПЛ. По-перше, як це недавно було уточнено у справі «Лопеш де Соза Фернандеш проти Португалії» (Lopes de Sousa Fernandes v. Portugal)[2] стосовно медичної халатності, держава наділена позитивним зобов'язанням створити ефективну систему нормативного регулювання, яка б зобов'язувала лікарні вживати належних заходів для захисту життя пацієнтів. По-друге, за певних обставин ЄСПЛ накладає позитивне зобов'язання вживати превентивні оперативні заходи для захисту окремої особи від злочинних дій інших осіб і від самої себе («Осман проти Сполученого Королівства» (Osman v. the United Kingdom)[3], зобов'язання поширюється на випадки, коли особи утримуються під вартою («Кінан проти Сполученого Королівства» і «Ренолде проти Франції» Keenan v. the United Kingdom[4], Renolde v. France[5]), і випадки, коли пацієнти примусово госпіталізовані до психіатричної лікарні («Хіллер проти Австрії» (Hiller v. Austria)[6]).

При цьому рішення міжнародної судової установи можуть стосуватися адміністративно-правових відносин і бути джерелом адміністративного права. *Так, у Рішенні ЄСПЛ «Швидка проти України» визнавалося неправомірним застосування до заявниці максимального розміру санкції КУпАП у зв'язку з її відмовою «визнати свою провину, таким чином накладаючи на неї стягнення за небажання змінити свої політичні погляди»*[7]; в описаному виявлено ознаки непропорційності заходу переслідуваній меті[8].

---

1 Задирака Н. Джерела адміністративного процесуального права: актуальні питання доктринального визначення, види та класифікація. *Концептуальні засади розвитку адміністративно-правової науки*. С. 170–172. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-5.

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

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

4 Кінан проти Сполученого Королівства (Keenan v. the United Kingdom), №27229/95, ЕСПЛ 2001-III.

5 Ренолде проти Франції (Renolde v. France), № 5608/05, ЕСПЛ 2008 (витяги).

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

7 Рішення Європейського суду з прав людини «Швидка проти України» від 30.10.2004 р.

8 Ківалов С. В. Трансформація підходу до детермінації джерел адміністративного права. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 3 (81). С. 376–381.

Важливим для України наразі є рішення Великої Палати ЄСПЛ, опубліковане Верховним Судом у розрізі чергового огляду практики ЄСПЛ за рішеннями, ухваленими в червні та липні 2024 року[1]. Зокрема, у міждержавній справі UKRAINE v. russia (re Crimea) Велика Палата ЄСПЛ визнала існування численних систематичних порушень прав громадян України, захищених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, від початку окупації Криму росією в лютому 2014 року, серед яких: насильницькі зникнення та відсутність ефективного розслідування заяв про це (порушення ст. 2); незаконне затримання, подальше утримання та жорстоке поводження з українськими військовослужбовцями, етнічними українцями та кримськими татарами, а також журналістами (порушення статей 3, 5); відсутність можливості вважати, що суди в Криму після окупації були «встановлені законом» (порушення ст. 6); засудження українських політичних в'язнів на підставі застосування російського законодавства в Криму (порушення ст. 7); свавільні рейди та обшуки приватних помешкань, відсутність ефективної системи відмови від російського громадянства (порушення ст. 8); переслідування та залякування релігійних діячів, які не сповідують російську православну віру (порушення ст. 9), придушення неросійських ЗМІ (порушення ст. 10); заборона публічних зібрань, а також залякування та свавільне затримання організаторів демонстрацій (порушення ст. 11); експропріація без компенсації майна у цивільних осіб і приватних підприємств (порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) тощо[2].

4.2. Рішення Конституційного Суду України

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

Відповідно до ст. 7 Закону України від 13 липня 2017 р. «Про Конституційний Суд України»[3] до повноважень Суду належать такі:

– вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
– офіційне тлумачення Конституції України;

[1] Верховний Суд опублікував черговий огляд практики ЄСПЛ за рішеннями, ухваленими у червні та липні 2024 року. URL: https://pravo.ua/praktyka-iespl-verkhovnyi-sud-opublikuvav-ohliad-pozytsii-za-cherven-lypen-2024-roku/

[2] Там само.

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

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

З огляду на усталені погляди щодо рис романо-германської правової сім'ї, правовий прецедент часто не визнається джерелом вітчизняного права на загальнотеоретичному рівні. Однак рішення деяких юрисдикційних інституцій однозначно має бути зараховано до джерел адміністративного права (як й інших галузей). Ідеться про рішення Конституційного Суду України, якими закони та підзаконні акти Парламенту, Президента, Уряду можуть бути визнані неконституційними (повністю чи частково), що має наслідком втрату ними чинності (це так звана негативна нормотворчість). Окремі фахівці виокремлюють у діяльності цього органу й певний (значно менший) аспект позитивної нормотворчості (під час здійснення офіційного тлумачення Конституції України, яке може мати розширювальний характер). У будь-якому разі рішення КСУ спроможні доволі суттєво змінювати чинний масив адміністративно-правових приписів, припиняючи групи публічно-приватних відносин, нівелюючи види адміністративних заходів/процедур тощо[1].

[1] Ківалов С. В. Трансформація підходу до детермінації джерел адміністративного права. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 3 (81). С. 376–381. URL : http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2023/60.pdf

4.3 Типові і зразкові рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду[1]

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України установлено визначення понять «типові адміністративні справи» та «зразкова адміністративна справа».

Типові адміністративні справи *– це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.*

Із цієї дефініції можемо виділити такі *особливості типових адміністративних справ*:

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

Інститут типових адміністративних справ сьогодні вже дійсно функціонує, а ті справи, що розглядаються чи вже були розглянуті натепер, містять ознаки, упроваджені законодавцем у визначену Кодексом адміністративного судочинства України дефініцію[2].

Зразкова адміністративна справа *– це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення.*

Така дефініція дає змогу зробити висновки щодо властивих зразковим адміністративним справам специфічних особливостей:

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

---

[1] Автор-упорядник: **Олексій Піддубний**.

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

За наявності ознак типовості справи Верховний Суд ухвалює її до провадження в першій інстанції, і в результаті ухвалення відповідного рішення така справа стає зразковою. Інститут зразкових справ фактично становить упровадження в Україні інституту судового прецеденту, що є важливим з огляду на те, що він становить собою додаткове джерело права та значно сприяє вирішенню справ у разі наявності прогалин у праві чи відсутності правової норми, якою можна вирішити правову суперечку. Отже, ухвалення рішень у типових і зразкових справах дає змогу забезпечити однакове застосування норм матеріального права судами, певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту[1].

Постанови Пленуму Верховного Суду не варто відносити до джерел адміністративного права, оскільки вони не є обов'язковими для всіх учасників правовідносин. Ці акти насамперед адресуються судам, які мають їх ураховувати у вирішенні справи, як роз'яснення та рекомендації.

Отже, постанови Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не породжують прямих обов'язків та прав для учасників процесу, однак є вагомим джерелом переконливого характеру.

Натомість ***висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду***, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, а також ураховуються судами у вирішенні судових справ.

Застосуванню підлягають також правові висновки Верховного Суду України до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. У той час, як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть ураховуватися судами при вирішенні справи, ***зразкові рішення Верховного Суду*** є певним взірцем у наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться у зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядках.

Важливий вплив на адміністративне право здійснюють також **рішення Верховного Суду про визнання протиправними та нечинними повністю або в окремій частині рішень** Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це

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

є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині від моменту набрання законної сили рішенням суду[1].

Запитання і завдання

1. Обґрунтуйте, чи може суд усувати прогалини у праві та суперечливі положення, які можуть застосовуватися адміністративними судами під час вирішення аналогічних справ.
2. Яке значення мають судові рішення щодо усунення прогалин у праві та суперечливих положень для адміністративних органів?
3. Обґрунтуйте, чи зобов'язані адміністративні суди та національні адміністративні органи застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права.
4. У яких випадках приватна особа може подати до Конституційного Суду України конституційну скаргу?
5. Розкрийте поняття типового рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.
6. Назвіть відмінності зразкової справи Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від типового рішення.
7. Які можливості надають адміністративним судам та адміністративним органам ухвалення Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду зразкової справи та типового рішення?
8. Обґрунтуйте, чи є постанови Пленуму Верховного Суду джерелами адміністративного права України.
9. Яке значення мають висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду?
10. До яких правових наслідків може призвести неврахування адміністративним судом та адміністративними органами типових і зразкових рішень Верховного Суду?
11. Розкрийте наслідки ухвалення Верховним Судом рішення про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

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

РОЗДІЛ 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[1].

Державно-офіційні й легалізовані способи вираження та закріплення норм права надають їх змісту загальнообов'язкового юридичного значення. Натомість форми закріплення права, що не визнані державою як офіційні, тобто ***неформалізовані джерела***, не є обов'язковими до виконання. Такі джерела, хоча й не містять безпосередньо правових приписів (є дійсними «квазіджерелами»), однак втілюються в разі відсутності конкретної норми та застосування аналогії права (переважно посередності звернення до "the rule of law" чи інших принципів), потреби вирішення складної правозастосовної ситуації (на основі доктринальних розробок)[2].

Виходячи з наведеного визначення джерел сучасного адміністративного права – «такими є загальнообов'язкові правила поведінки, творцем яких є *народ*, міжнародна спільнота, органи державної та судової влади, які містять адміністративні норми, мають як формалізовану, так і неформалізовану форму та регулюють відносини, що виникають у процесі організації та здійснення публічного адміністрування»[3], основним чи то суб'єктом, чи то творцем власне джерел сучасного адміністративного права постає *народ*, який, на відміну від інших перерахованих суб'єктів, «творить» саме *неформалізовані джерела адміністративного права*.

До того ж доречно зазначити, що держава є лише другорядним творцем права, головним же творцем є сам *народ*. У такому разі мова йде про норми моралі, традиції, звичаї та правову доктрину. Ці норми підтримуються стабільним суспільним порядком у суспільстві, силою звичок і громадською думкою та фіксуються у формі різних приписів про те, як слід чинити в кожному конкретного випадку. Навіть більше – на відміну від норм права, моральні норми характеризуються певною невизначеністю, наявністю деяких відмінностей у моральних переконаннях людей залежно від рівня їхньої

---

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

2 Ківалов С. В. Трансформація підходу до детермінації джерел адміністративного права. *Держава та регіони. Серія: Право*, 2023. № 3 (81). С. 376–381.

3 Цуркаленко Ю. В. Джерело сучасного адміністративного права: проблеми розуміння та способи їх вирішення. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 179–184.

культури, віку, матеріальної забезпеченості тощо[1]. Тобто ***неформалізовані джерела*** *є одним з елементів системи джерел адміністративного права, а силою, що їх творить, є сам народ*[2].

У рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004)[3] наголошується, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути наповнені передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, ***що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема НОРМИ МОРАЛІ, ТРАДИЦІЇ, ЗВИЧАЇ тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства***. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України».

Як приклад, категорія «мораль» є центральною у визначенні об'єкта правопорушення, передбаченого ст. 178 КУпАП. Відповідно адміністративні органи при складанні протоколу про адміністративне правопорушення та адміністративний суд під час оскарження таких протоколів користуються природничим його розумінням, згідно з яким мораль є сукупністю суспільно прийнятних стандартів поведінки, спрямованих на забезпечення гідності особистості та соціальної гармонії. Суд підкреслює, що мораль має оцінюватися на основі об'єктивних критеріїв, а не суб'єктивних оцінок окремих осіб. Для підтвердження порушення моралі потрібні докази, які б свідчили про реальний вплив поведінки особи на громадські стандарти та суспільну гармонію. Мораль як правова категорія вимагає збалансованого підходу між дотриманням суспільних норм та захистом прав і свобод особи. Зовнішній вигляд або поведінка особи можуть оцінюватися як порушення моралі лише за наявності доказів, що підтверджують їхній негативний вплив на суспільство. Наголошується, що мораль є частиною суспільної свідомості щодо оцінювання в контексті правової справедливості. Захист моральних цінностей має відбуватися відповідно до принципів об'єктивності, гуманності та верховенства права[4].

---

[1] Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 476.

[2] Цуркаленко Ю. В. Джерело сучасного адміністративного права: проблеми розуміння та способи їх вирішення. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 4 (65). С. 179–184.

[3] Офіційний вісник України. 2004. № 45. Ст. 2975.

[4] **Рішення Кузнецовського міського суду Рівненської області** від 15 листопада 2023 р. у справі № 565/1963/23 (провадження № 2-а/565/64/23) за адміністративним позовом ОСОБИ_1 до Головного управління Національної поліції в Рівненській області та дільничного офіцера поліції сектору превенції Вараського районного відділу поліції Головного управління Національної поліції в Рівненській області про визнання протиправною та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2023. URL: https://reyestr.court.gov.ua/ Review/114930742

Для визнання норм моралі, традицій та звичаїв джерелами адміністративного права потрібні 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[1].

*Приклад із практики адміністративного судочинства щодо врахування «**норми традицій**». При вирішенні адміністративних справ, пов'язаних із визначенням національної приналежності, суди ґрунтуються на доказах, які підтверджують збереження та **передання культурних традицій у родині**. Так, дотримання звичаїв, мови, способу життя та інших культурних аспектів розглядаються як вагомі підстави для встановлення або коригування адміністративними органами відповідної інформації в офіційних документах*[2].

Звичай є природним джерелом права, що регулює суспільні відносини в умовах, які не охоплені писаним законодавством. Він ґрунтується на історично усталених засадах, що відображають гуманність, справедливість і суспільну свідомість. Суди та адміністративні органи можуть використовувати звичай як джерело адміністративного права для забезпечення правового регулювання там, де відсутні чіткі нормативно-правові акти. Звичаї сприяють формуванню етичного та цивілізованого підходу до вирішення правових питань, особливо в умовах бойових дій. Їхня сила полягає у здатності доповнювати чинні правові норми, забезпечуючи баланс між правами людини, справедливістю та суспільними інтересами. Як джерело права, звичай підкреслює важливість стабільності, правопорядку та збереження людської гідності за будь-яких обставин[3].

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 відносин*[4].

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об'єктивною потребою, зокрема після набуття чинності КАСУ, який містив чималу

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

[2] Тернопільський окружний адміністративний суд. Рішення у справі № 819/989/18 від 16 липня 2018 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. 2018. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/75323745

[3] IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Прийнята в м. Гаазі 18 жовтня 1907 року.

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

кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (адміністративна угода, суб'єкт владних повноважень, публічна служба тощо), що однак потрібно було покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту названих понять суб'єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

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

- існування прогалин у позитивному праві, оскільки саме правові ідеї є фундаментом права, його основою і мають велике значення для процесу тлумачення права;
- розроблення проєктів нормативних актів та їх ухвалення (затвердження);
- ухвалення рішень Конституційним Судом України;
- обґрунтування судового та/або адміністративного рішення (вживаючи формулювання «відповідно до панівної в науковій літературі думки»)[1].

Запитання і завдання

1. Обґрунтуйте, чому право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства.
2. Наведіть приклад використання моралі як додаткового джерела адміністративного права.
3. Розкрийте передумови, за яких норми моралі, традиції та звичаї можуть стати джерелами адміністративного права.
4. Наведіть приклад урахування норм традицій під час захисту національних прав людини і громадянина.
5. З'ясуйте місце й роль правового звичаю для врегулювання суспільних відносин в умовах російсько-української війни.
6. Розкрийте категорійне розуміння правової доктрини.
7. З'ясуйте ситуації, коли правова доктрина може бути застосована як джерело адміністративного права.

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

РОЗДІЛ 6
ЮРИДИЧНА СИЛА ТА ПРАВИЛА ВИРІШЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НОРМ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

6.1 Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права

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

За юридичною силою джерела адміністративного права неформально можна поділити на такі види:

1) ***акти вищої юридичної сили***:
   - Конституція України;
   - міжнародні акти;
   - закони України;
2) ***підзаконні нормативно-правові акти***:
   - постанови Верховної Ради України, які містять норми адміністративного права;
   - укази Президента України;
   - постанови Кабінету Міністрів України;
   - накази й розпорядження центральних органів виконавчої влади;
   - підзаконні нормативно-правові акти інших загальнодержавних адміністративних органів;
   - нормативно-правові акти місцевих/військово-цивільних адміністрацій;
   - акти органів місцевого самоврядування;
3) ***рішення судових органів***:
   - рішення Конституційного Суду України;
   - постанови Верховного Суду;
   - рішення Європейського Суду з прав людини;
4) ***акти, що справляють суттєвий вплив на суспільні відносини й можуть бути віднесені до джерел адміністративного права*** (так звані «soft law» (*норми м'якого права*).

Значення Конституції України як головного джерела адміністративного права полягає в тому, що вона є базою для появи інших джерел. За юридичною силою ратифіковані міжнародні договори України перебувають між Конституцією України та звичайними законами[1].

[1] Задирака Н. Джерела адміністративного процесуального права: актуальні питання доктринального визначення, види та класифікація. *Концептуальні засади розвитку адміністративно-правової науки*. С. 159.

Виконавча влада відповідно до Конституції України поділяється на три рівні за організаційно-правовим критерієм, і деякі акти, що ними ухвалюються, можна віднести до джерел адміністративного права. Так, постанови Кабінету Міністрів України мають нормативний характер, ухвалюються колегіально та конкретизують положення законів України та указів Президента України з питань, що є предметом адміністративного регулювання. Розпорядження Кабінету Міністрів України, як правило, мають індивідуальний характер, проте можуть містити й норми адміністративного права.

У межах своїх повноважень міністерства, а також інші центральні органи виконавчої влади видають накази, а керівники органів – розпорядження, які є джерелом адміністративного права. Норми адміністративного процесуального права містяться в підзаконних нормативних актах – інструкціях, наказах (нормативно-правових) керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади[1].

Що ж стосується формального поділу джерел адміністративного права, то при здійсненні такого варто спиратись на статтю 19 Закону України «Про правотворчу діяльність» із назвою «Юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів»[2].

Відтак мова не йде про рішення судових органів, доктринальні позиції тощо, утім доволі чітко подана ієрархія нормативно-правових актів відносно до їх юридичної сили:

1) *Конституція України* – має найвищу юридичну силу і є обов'язковою до виконання на території України;
2) *чинні міжнародні договори України* – згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укладаються відповідно до Конституції України і є обов'язковими до виконання на території України;
3) *закони* – ухвалюються на основі Конституції України, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території України;
4) *постанови Верховної Ради України та укази Президента України* – є обов'язковими до виконання на території України;
5) *постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного банку України* – є обов'язковими до виконання на території України;
6) *накази міністерств* – є обов'язковими до виконання на території України;
7) *нормативно-правові акти інших державних органів* – є обов'язковими до виконання на території України;
8) *постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим* – є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;

[1] Задирака Наталія. Джерела адміністративного процесуального права: актуальні питання доктринального визначення, види та класифікація. *Концептуальні засади розвитку адміністративно-правової науки*. С. 161.

[2] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX

9) *акти обласних державних адміністрацій* – є обов'язковими до виконання на території відповідної області;
10) *накази міністерств Автономної Республіки Крим* – є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим;
11) *акти Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій* – є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя;
12) *акти районних державних адміністрацій* – є обов'язковими до виконання на території відповідного району;
13) *акти органів місцевого самоврядування* – є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади).

***Джерела адміністративного права перебувають між собою в супідрядності, заснованій на юридичній силі правових норм, що містяться в них, стосовно адміністративно-правового регулювання*:**

1) джерела адміністративного права ґрунтуються на приматі норм міжнародного права. На національному рівні – насамперед на нормах Конституції та законів України, які мають найвищу юридичну силу;
2) нормативно-правові акти суб'єктів владних повноважень вищого рівня характеризуються ширшим масштабом дії порівняно з нормативно-правовими актами суб'єктів нижчого рівня. Перші є правовою основою для джерел адміністративного права, які ухвалюють адміністративні органи нижчого рівня[1].

Зокрема, стаття 7 КАСУ зазначає: «Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, установлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

У разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (**аналогія закону**), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (**аналогія права**).

Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень і способу дій адміністративних органів, особливо стосовно негативного впливу на приватних осіб[2].

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначив, що нормативно-правовий акт – це офіційний документ, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку

[1] Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

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

в письмовій формі, який містить норму (норми) права й розрахований на неодноразову реалізацію. Законодавство України – це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів.

***Законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили з урахуванням*:**

– засад конституційного ладу в Україні;
– компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначеної Конституцією України та (або) законом;
– інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом[1].

6.2 Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права

Ієрархічна піраміда системи джерел адміністративного права дозволяє зрозуміти місце і юридичну силу кожного нормативно-правового акта. Проте це не означає, що в ситуації, коли певні суспільні відносини регулюються різними джерелами права, обов'язково виникатимуть суперечності.

У разі, якщо між нормативно-правовими актами, які мають різну юридичну силу, не виникає колізій за змістом, застосовується той, що має найменшу юридичну силу, – спеціальний нормативно-правовий акт. Якщо при цьому не виникає суперечностей з адміністративно-правовими нормами вищого за ієрархічним статусом (загального) нормативно-правового акта.

Якщо між двома джерелами адміністративного права виникає колізія за змістом, застосовується норма того з них, що має вищу юридичну силу.

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

Якщо колізія виникає:

1) між нормативно-правовим актами одного й того самого ієрархічного рівня, виданими одним і тим самим суб'єктом владних повноважень, проте в різний час, – застосовується останній за часом ухвалення;
2) між загальним і спеціальним нормативно-правовим актами різного ієрархічного рівня пріоритет надається загальному.

Стаття 66 Закону України «Про правотворчу діяльність» за назвою «Подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів»[2] містить низку нормативно-визначних термінів: «колізія норм права» – як суперечність або невідповідність між нормами права в нормативно-правових актах,

[1] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX.

[2] Там само.

що регулюють одні й ті самі суспільні відносини; «суперечність між нормами права в нормативно-правових актах» – як колізія норм права в нормативно-правових актах рівної юридичної сили та «невідповідність між нормами права у нормативно-правових актах» – як колізія норм права в нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Регламентованими постають відповідно до пунктів цієї статті такі колізійні аспекти:

1) у разі виявлення колізії між кодексом і первинним законом пріоритет у застосуванні має норма права, що міститься у кодексі, якщо інше не передбачено таким кодексом;
2) у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами різної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають норми, що містяться в нормативно-правовому акті вищої юридичної сили;
3) у разі виявлення колізії між нормативно-правовими актами рівної юридичної сили пріоритет у застосуванні мають: а) норми, що містяться в нормативно-правових актах спеціального законодавства України; б) норми, що містяться в нормативно-правових актах, що вступили в дію пізніше[1].

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

Запитання і завдання

1. Розкрийте ієрархічну систему джерел адміністративного права.
2. З’ясуйте сутність примату норм джерел міжнародного права.
3. Обґрунтуйте, в чому нормативно-правові акти суб’єктів владних повноважень вищого рівня, що характеризуються більшим масштабом дії, мають перевагу над аналогічними актами суб’єктів нижчого рівня.
4. Закінчіть думку: якщо міжнародним договором, згода на обов’язковість якого надана Верховною Радою України, установлено інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила … .
5. Схарактеризуйте особливості застосування аналогії закону в адміністративному праві.
6. Розкрийте обмеження застосування аналогії права в адміністративному праві.

[1] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX.

7. У яких випадках аналогія закону та аналогія права не можуть застосовуватися в адміністративному праві?
8. Закінчіть думку: якщо між нормативно-правовими актами, які мають різну юридичну силу, не виникає колізій за змістом, застосовується той, який має … .
9. Закінчіть тезу: «якщо між двома джерелами адміністративного права виникає колізія за змістом, застосовуються норми того з них, що мають …»
10. До яких наслідків призводить колізія норм адміністративного права?
11. Чи правильною є теза: якщо колізія виникає між нормативно-правовими актами одного й того самого ієрархічного рівня, виданими одним і тим самим суб'єктом владних повноважень, але в різний час, то застосовується останній за часом ухвалення?
12. Якщо виникла конкуренція норм, то норми якого джерела адміністративного права, виданого органом державної влади та органом місцевого самоврядування, мають перевагу?

ГЛАВА 4
ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА[1]

РОЗДІЛ 1
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН[2]

Головним суб'єктом адміністративного права, без якого навіть зникає сенс його існування, є **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН**. Це найбільш численна частина органів публічної влади, публічного апарату у формі системи органів та посадових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших публічних суб'єктів, які виконують функції виконавчої влади згідно із законом.

Потрібно зазначити, що в науковій доктрині існує категорійний опис, схожий за змістом до категорії адміністративного органу. Зокрема: «*суб'єкт публічного адміністрування*» визначається як суб'єкт, що в межах власних або делегованих повноважень реалізує функції виконавчої влади, зокрема бере участь у формуванні державної політики та/або її реалізації через виконання Конституції та законів України; «*публічна адміністрація*» розуміється як система суб'єктів публічного адміністрування.

За своєю сутністю адміністративний орган виникає тоді, коли через брак правової культури між приватними суб'єктами права з'являється публічний посередник або коли важливі суспільні відносини вимагають об'єктивного врегулювання нормами адміністративного права.

Об'єктивність створення нового адміністративного органу обґрунтовується не тим, що від нього буде якась користь, а тим, що без нього об'єктивно обійтися НЕ МОЖНА.

Його відсутність призводить до суттєвих порушень прав громадян та юридичних осіб, виникнення вагомих загроз національній публічній безпеці держави.

Згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН – це:

– орган виконавчої влади;

---

[1] За загальною редакцією **Петра Діхтієвського**.

[2] Автор-упорядник: **Валентин Галунько**.

– орган влади Автономної Республіки Крим;
– орган місцевого самоврядування;
– їх посадова особа;
– інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації[1].

Приклад: Центр надання адміністративних послуг Васильківської міської ради є структурним підрозділом міської ради, створеним для забезпечення надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг, які надаються через Центр, визначається рішенням Васильківської міської ради та включає послуги органів виконавчої влади, що затверджуються Кабінетом Міністрів України[2].

Адміністративні органи характеризуються такими рисами:

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

Запитання і завдання

1. Хто належить до адміністративних органів згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру»?
2. Наведіть приклад посадової особи адміністративного органу.
3. У яких випадках інший суб'єкт може набути ознак адміністративного органу?
4. Розкрийте риси адміністративних органів.
5. У яких випадках об'єктивно виникає потреба у створенні нового адміністративного органу?

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

[2] Управління «Центр надання адміністративних послуг». *Офіційний вебсайт Васильківської міської ради*. 2024. URL: https://vasylkivrada.gov.ua/vikonavchi-organi/cnap/

1.1 Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування)[1]

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 латинського *competere* («бути відповідним»). У нашому разі йдеться про те, що кожен суб'єкт відповідає своєму місцю в публічній адміністрації. Коло питань, вирішення яких йому доручено, є унікальним, а право на вирішення цих питань – монополією конкретного суб'єкта.

Унікальність компетенції дуже важлива. У разі порушення суб'єкти владних повноважень можуть відновити (встановити) її через укладення угоди про розмежування компетенції або звернувшись до адміністративного суду з позовом із приводу реалізації їх компетенції. При чому це виняток, адже за загальним правилом орган державної влади не може звертатися з адміністративним позовом до іншого, бо це буде позов держави до самої себе (див. постанову Верховного Суду у справі за позовом Міністерства екології та природних ресурсів України до Державної регуляторної служби України[2]).

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

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

Розглянемо складові компетенції.

Мета та *завдання* визначають соціальне призначення суб'єкту 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'єкт. Перед кожним органом виконавчої влади, місцевого самоврядування, іноді їх структурним підрозділом ставиться чітко визначене коло завдань.

---

1 Автор-упорядник: **Олександр Зима**.

2 Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2020 р. у справі № 640/18401/18.

Приклад: Національна поліція має чотири завдання – забезпечення публічної безпеки і порядку; охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидію злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги)[1]*, Національна гвардія – три*[2]*, Міністерства юстиції України – двадцять два*[3]*.*

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

У компетенційних актах часто використовуються словосполучення «забезпечує формування державної політики» та «реалізує державну політику». Перше з них указує на те, що виконання поставленої перед органом мети та завдань передбачає переважно ухвалення нормативних актів, а друге – ухвалення адміністративних актів, проведення організаційних заходів тощо.

Другий складник компетенції – ***предмет відання***. Він визначає коло питань, які компетентний вирішувати адміністративний орган. У переважній більшості випадків у нормативному акті не можна навести їх вичерпний перелік. Тому для встановлення меж предмета відання використовуються маркери – територіальні, об'єктні, суб'єктні тощо.

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

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

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

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

Приклад: Національна комісія України з цінних паперів та фондового ринку вирішує питання, пов'язані з випуском та обігом цінних паперів (об'єктні

---

[1] Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII.

[2] Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII.

[3] Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228.

маркери), учасниками фондового ринку (суб'єктний маркер) в Україні (територіальний маркер).

Третій складник компетенції – ***повноваження***. Це юридична конструкція, що поєднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування. Саме тому деякі вчені, які займаються проблемами теорії права, називають повноваження «правообов'язком». Кількість повноважень суб'єктів публічного адміністрування залежить від різних обставин й істотно відрізняється.

Приклад: у компетенційних нормативних актах за Державною міграційною службою України закріплено сорок шість адміністративних повноважень[1], за Державною податковою службою України – сімдесят дев'ять[2], за деякими міністерствами – понад три сотні.

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

Крім того слід зважати що недотримання компетенційних правових норм може призвести до значних негативних наслідків в публічному адмініструванні. Так, зокрема, ст. 87 Закону «Про адміністративну процедуру» визначає умовою правомірності адміністративного акту є прийняття його компетентним органом, а адміністративний акт, прийнятий адміністративним органом, що не мав на це повноважень або використав їх незаконно є неправомірним і, відповідно, може бути визнаний недійсним у встановленому порядку[3].

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

1.2 Повноваження суб'єкта публічного адміністрування

Орган державної влади чи місцевого самоврядування у переважній більшості випадків утворюється державою чи територіальною громадою для того, щоб покласти на нього обов'язки з виконання певних дій в інтересах держави чи громади. Тобто від самого початку визначається коло його публічних обов'язків. Однак виконання більшості з них передбачає контакт і взаємодію уповноваженого суб'єкта з іншими особами, перед усім приватними. Тому адміністративному

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

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

[3] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

органу надаються права вимагати від таких осіб виконання покладених на них обов'язків, дотримуватися належної поведінки. Реалізація обов'язку без використання права для суб'єкта публічного адміністрування є майже неможливим.

✓ **У поєднанні обов'язку та права адміністративного органу утворюється адміністративне повноваження**

Приклад: Міністерство охорони здоров'я України зобов'язане видавати ліцензії на здійснення медичної практики та вести реєстр осіб, що отримали такі ліцензії, також у нього є право вимагати від претендентів на ліцензію надання визначеного переліку документів, сплати адміністративного збору тощо. Разом ці права та обов'язки становлять собою повноваження на ліцензування медичної практики.

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

Із цієї норми можна зробити такі висновки:

1) повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування мають бути нормативно закріплені. Вони мають прямо встановлюватися законом або опосередковано спиратись на закон;
2) кожне повноваження має бути викладене чітко та однозначно;
3) у нормативних актах має міститись вичерпний перелік повноважень конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Неприпустимою є ситуація, коли такий перелік закінчується словами *та інші* чи *тощо*;
4) владна діяльність суб'єкта публічного адміністрування поза межами встановлених для нього повноважень є протиправною і суперечить приписам згаданої статті Конституції України та принципу верховенства права.

Останнє твердження давно закріпилось у судовій практиці. Так, у справі за позовом громадянина до Міністерства оборони України позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. Проаналізувавши перелік повноважень згаданої комісії, Верховний Суд задовільнив позов указавши, що рішення відповідача є протиправним, оскільки в комісії Міністерства оборони України *відсутні повноваження* щодо скасування власного рішення, відповідно в його скасуванні є *ознаки свавільного рішення*[1].

У компетенційних актах, особливо підзаконних, термін «повноваження» застосовується не завжди. Часто його замінюють досить складними мовними

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

конструкціями на кшталт «на виконання своїх завдань орган здійснює» або «до компетенції органу належить». А іноді йдеться і про права державних органів.

Слід розуміти, що реалізація органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування окремих прав у відриві від обов'язків руйнує саму ідею публічного адміністрування. Категорія «суб'єктивне право» тісно пов'язана з приватним інтересом, а категорія «повноваження» – з інтересом публічним. Відповідно, носієм прав є приватна особа, повноважень – суб'єкт публічного адміністрування.

Різні органи наділені різними повноваженнями, добір яких зумовлений їх метою, завданнями, предметом відання та іншими чинниками.

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

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

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

Залежно від місця в публічній адміністрації суб'єктам публічного адміністрування належать *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 адміністративному органу) та *делеговані* (отримані від іншого адміністративного органу).

Окремо згадаємо так звані *дискреційні повноваження*.

Адміністративний розсуд (дискреція) передбачає надання суб'єктам публічного адміністрування можливості самостійно обирати варіант поведінки в передбачених законом випадках. Такий вибір здійснюється за допомогою та в межах реалізації дискреційних повноважень. У таких повноваженнях складова права виявляється сильніше, домінує над складовою обов'язку (більш детально про дискрецію – розділ 2 глави 6).

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

Слід зважати, що орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування може вступати у правовідносини, не пов'язані з реалізацією повноважень.

Це цивільні, господарські, трудові чи інші відносини, прямо не пов'язані з реалізацією публічної влади.

1.3 Наділення адміністративними повноваженнями, делегування повноважень

Повноваження є найбільш об'ємною та водночас мінливою, нестабільною складовою компетенції. Із метою забезпечення ефективності публічного адміністрування їх перелік постійно оновлюється. Суб'єктам публічного адміністрування постійно надаються нові повноваження, забираються старі, а треті суттєво змінюються.

Повноваження можна набути (отримати) різними способами До таких способів слід віднести:

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

Наділення повноваженнями суб'єкти публічного адміністрування здійснюється органом законодавчої влади, іншим уповноваженим на те законом органом. Воно відбувається: (а) у зв'язку зі створенням нового владного суб'єкта; (б) у зв'язку з розширенням предмета відання уже існуючого органу; (в) в результаті запровадження нових засобів та механізмів вирішення уже існуючих завдань; (г) тощо. Зазвичай рішення про наділення повноваженнями ухвалюється тим самим органом, який ухвалив рішення про створення суб'єкта публічного адміністрування. Наділення повноваженнями здійснюється через видання компетенційного акта чи внесення до нього змін.

Приклад: наділення повноваженнями Державної служби України з безпеки на транспорті було здійснено Урядом України, який згідно із Законом «Про Кабінет Міністрів України» затвердив Положення Про Державну служби України з безпеки на транспорті. Спершу службі було надано 62 повноваження, однак за десять років її існування 21 повноваження вона була позбавлена, 8 наділена, а 20 повноважень зазнали змін.

Перерозподіл повноважень має похідний, вторинний характер. У разі наділення суб'єкт публічного адміністрування отримує нові, раніше неіснуючі повноваження. У разі перерозподілу вже чинні повноваження переходять від одного органу до іншого.

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

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

1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один чи кілька органів виконавчої влади;
3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених унаслідок такого поділу;
4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;
5) у разі ліквідації органу виконавчої влади й передання його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України[1].

Зміст ***делегування повноважень*** полягає в передачі суб'єкту публічного адміністрування своїх повноважень іншим суб'єктам. Делегування, як і перерозподіл, є вторинним способом набуття повноважень, адже делегувати можна лише ті повноваження, які вже належать конкретному суб'єкту і знайшли закріплення у нормативному акті.

Делегування повноважень може здійснюватися з метою підвищення ефективності публічного адміністрування, зменшення організаційного навантаження на орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування або залучення громадськості до процесу публічного адміністрування. Є випадки, коли причиною делегування слугує неможливість виконання суб'єкта публічного адміністрування певних повноважень самостійно.

Прийнято виділяти такі способи делегування повноважень:

1) через видання нормативного акта;
2) через видання індивідуального акта;
3) через укладення адміністративної угоди.

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

Отже, ***делегування адміністративних повноважень*** *передбачає, що суб'єкт публічного адміністрування ситуаційно, тимчасово або безстроково передає іншому суб'єкту належні йому повноваження на підставі нормативного чи індивідуального акта або адміністративної угоди з метою ефективного, якісного забезпечення публічного інтересу*.

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

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

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

[1] 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.

По-друге, це делегування повноважень у процесі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Приклад: Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає, що делеговані повноваження – це повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішеннями районних, обласних рад.

По-третє, це делегування, що відбувається в межах системи органів виконавчої влади між окремими суб'єктами публічного адміністрування. Повноваження можуть передаватися між органами – як пов'язаними, так і не пов'язаними владною вертикаллю.

Приклад: наказ Міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних державних адміністрацій права видання ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США[1].

По-четверте, це делегування повноважень суб'єктам, які не входять до публічної адміністрації.

Приклад: *ст. 15 Закону «Про захист від інфекційних хвороб» передбачає, що дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється. Цей припис реалізовується шляхом застосування заходу адміністративного запобігання – рішення про заборону відвідування школи чи дитячого садка, яке приймає директор відповідного закладу. Прийняття такого рішення є по суті єдиним повноваженням, яке йому делеговане державою*[2].

Запитання і завдання

1. Наведіть визначення компетенції адміністративного органу.
2. Розкрийте зовнішній та внутрішній аспекти компетенції.
3. Що розуміється під унікальністю компетенції?
4. Розкрийте складові компетенції.
5. Проаналізуйте мету й завдання як складові компетенції.
6. Розкрийте предмет відання як провідну складову компетенції.
7. Що таке маркери компетенції?
8. Схарактеризуйте зміст територіального маркера компетенції.
9. Проаналізуйте сутність об'єктного маркера компетенції.
10. На що вказує суб'єктний маркер компетенції?

---

1 Про порядок ліцензування експорту товарів : наказ Мінекономіки від 09.09.2009. № 991.

2 Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III.

11. Наведіть визначення повноваження адміністративного органу.
12. У якому аспекті виписана категорія «повноваження» в Конституції України?
13. За якими критеріями здійснюють класифікацію адміністративних повноважень?
14. Розкрийте способи наділення адміністративних органів повноваженнями.
15. З'ясуйте підстави наділення повноваженнями.
16. Розкрийте сутність перерозподілу повноважень.
17. За якими правилами здійснюється перерозподіл повноважень на рівні центральних органів виконавчої влади?
18. Схарактеризуйте зміст і мету делегування повноважень.

РОЗДІЛ 2
ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ[1]

Виконавча влада є однією з трьох гілок публічної влади разом із законодавчою та судовою владою. Саме виконавча влада забезпечує виконання функцій держави через формуванні державної політики та її реалізації в різних сферах суспільного життя через виконання Конституції та законів України.

Виконавча влада реалізується головним чином органами виконавчої влади. Інші суб'єкти публічної адміністрації можуть здійснювати окремі функції виконавчої влади у випадках, визначених Конституцією та законами України. Незважаючи на те, що виконавча влада здійснюється не лише органами виконавчої влади, саме останні несуть найбільше навантаження в цій сфері.

Органи виконавчої влади становлять найбільш численну групу суб'єктів публічної адміністрації. На них покладається найбільше функцій у сфері публічного управління. Саме з органами виконавчої влади різного рівня найчастіше вступають у правовідносини «приватні особи – фізичні особи та юридичні особи приватного права», а отже, саме від належного функціювання органів виконавчої влади значною мірою залежить дотримання прав і свобод людини і громадянина та реалізація законних інтересів приватних осіб.

Правові засади системи органів виконавчої влади визначені передусім у Конституції України. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами. Такий висновок учений робить на тій підставі, що Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Тобто Конституція відносить вирішення питання про можливість існування в системі органів виконавчої влади поряд із наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця – через ухвалення поточних законів.

Отже, Конституція України не містить вичерпного переліку видів органів виконавчої влади, визначаючи лише основні елементи системи.

На підставі аналізу положень Конституції України можна зробити висновок про наявність у системі виконавчої влади таких рівнів:

1) *вищий* – Кабінет Міністрів України;
2) *центральний* – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
3) *республіканський* – органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
4) *місцевий* – місцеві органи виконавчої влади.

---

[1] Автори-упорядники: **Петро Діхтієвський**, **Володимир Пашинський**.

2.1 Кабінет Міністрів України

Вищим органом у системі органів виконавчої влади України є ***Кабінет Міністрів України*** (далі – КМУ, Уряд). Державно-політичні відносини за участю Уряду регламентуються нормами конституційного права, а його участь у державно-адміністративних відносинах – нормами адміністративного права. Відносини, пов'язані з реалізацією КМУ конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств й інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, нормативно-правового регулювання їх діяльності, їх спрямування та координації, конкретизованих у законах України, належать до сфери адміністративно-правового регулювання[1]. Правову основу організації та діяльності КМУ складають передусім Конституція України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою КМУ від 18 липня 2007 р. № 950.

До складу КМУ входять прем'єр-міністр України, перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри (ч. 1. ст. 114 Конституції України). Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України (ч. 2 ст. 114 Конституції України). Кандидатуру для призначення на посаду прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 3 ст. 114 Конституції України).

Потрібно звернути увагу, що всі члени КМУ призначаються на посади та звільняються з посад Верховною Радою України. Однак два міністри – міністр оборони України та міністр закордонних справ України – призначаються на посади за поданням Президента України, тоді як члени Уряду – за поданням прем'єр-міністра України. Зазначені повноваження Президента України щодо участі у формуванні складу Уряду зумовлюються тим, що Президент України є главою держави і виступає від її імені, представляє Україну у міжнародних відносинах (ці повноваження обумовлюють участь у призначенні міністра закордонних справ України), а також є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України (ці повноваження зумовлюють участь у призначенні міністра оборони України).

Слід зауважити, що ні Президент України, ні прем'єр-міністр України не очолюють вертикаль органів виконавчої гілки влади. Згідно з Конституцією України прем'єр-міністр України керує роботою КМУ, спрямовує її на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України (ч. 5 ст. 114 Конституції України). Тобто прем'єр-міністр України є очільником Уряду, однак не очільником вертикалі органів виконавчої гілки влади.

---

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

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

- забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- забезпечує реалізацію стратегійного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичної угоди;
- уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Саме Уряд України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9^1 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

КМУ в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання. При цьому постанови – це акти нормативного характеру, тоді як розпорядження – це акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань.

Приклади:

Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 648 «Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»;

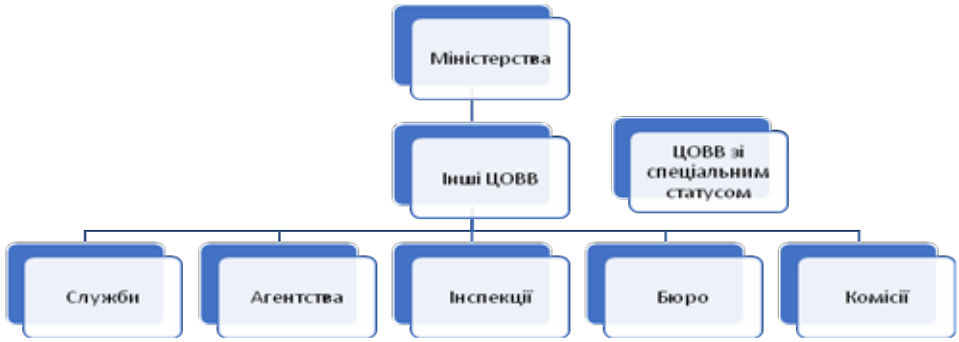
Розпорядження КМУ від 26 вересня 2018 р. № 681-р «Про затвердження плану заходів з проведення у 2018 році Всеукраїнського тижня права».

Акти Кабінету Міністрів України підписує Прем'єр-міністр України. КМУ спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (п. 9 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

2.2. Другий рівень органів виконавчої влади – центральні органи виконавчої влади

Другий рівень органів виконавчої влади – ***центральний*** – становлять центральні органи виконавчої влади. Для позначення цієї численної групи Конституція України використовує формулювання «міністерства та інші

центральні органи виконавчої влади». Так, у Конституції України визначено лише один вид центральних органів виконавчої влади – *міністерства*, тоді як інші, виходячи з її положень, мають визначатися законами.



Конституцією України визначено, що діяльність і міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти міністерств і інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, установленому законом. Тобто Конституція закладає підвалини правового статусу й міністерств, й інших центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 92 Конституції України організація та функціонування органів виконавчої влади визначаються виключно законом. Наразі конституційно-правові норми щодо правового статусу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади деталізовано в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI.

Ухвалення цього Закону стало важливим кроком на шляху вдосконалення системи органів виконавчої влади в Україні. Так, у ньому визначено види інших центральних органів виконавчої влади, правові засади організації й діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що відповідно до ст. 3 цього Закону організація, повноваження й порядок діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність центральних органів виконавчої влади унормовується Кабінетом Міністрів України через затвердження відповідних положень.

Відповідно до цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. В Україні, зокрема, діють такі міністерства: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство енергетики України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки

України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

Особливістю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є те, що їхні повноваження поширюються на всю територію України. Однією з ключових відмінностей між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади є те, що міністерства забезпечують формування та реалізують в одній чи декількох сферах державну політику, здійснення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації такої політики. Безумовно, зазначена відмінність підкреслює особливе місце міністерств у системі центральних органів виконавчої влади. Проте Закон не визначає міністерство головним, провідним центральним органом виконавчої влади. Як справедливо наголошує В. Авер'янов, міністерства значно відрізняються від інших центральних органів виконавчої влади, оскільки лише міністри є членами Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим вони не можуть бути на одному рівні з іншими центральними органами виконавчої влади[1].

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

- забезпечення нормативно-правового регулювання;
- визначення пріоритетних напрямків розвитку;
- інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
- удосконалення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентові України та Кабінету Міністрів України;
- забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
- здійснення інших завдань, визначених законами України.

Наявність повноважень щодо нормативно-правового регулювання є ще однією ознакою, що відрізняє міністерства від інших центральних органів виконавчої влади.

Звертаємо увагу, що згідно із Законом міністр має подвійний правовий статус, оскільки постає і як член Уряду, і як керівник міністерства. При цьому

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

як член КМУ він здійснює повноваження, визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. *Як керівник міністерства* він:

- очолює міністерство, здійснює керівництво його діяльністю;
- у межах своєї компетенції організовує та контролює виконання міністерством Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України;
- затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів;
- представляє міністерство в публічно-правових відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами;
- підписує накази міністерства;
- дає обов'язкові для виконання державними службовцями та працівниками апарату міністерства доручення.

Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 2 зазначеного Закону міністерства діють за принципом єдиноначальності. Це означає, що за таким критерієм, як спосіб ухвалення владних рішень, міністерство належить до єдиноначальних (одноособових), а не колегіальних органів. Відповідно органом по суті є сам міністр, а не міністерство. У зв'язку з цим дискусійним, із теоретичного погляду, можна вважати положення Закону про те, що *міністр є керівником міністерства*.

Міністр має першого заступника та заступників (один із яких є заступником з питань боротьби з корупцією), які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій відповідного міністра.

Незалежно від політичних змін у державі, що можуть мати наслідком зміну Уряду, або окремих членів уряду, міністерство мусить стабільно працювати. З метою забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності в його роботі, організації поточної роботи, пов'язаної зі здійсненням його повноважень у міністерстві є посада державного секретаря. *Державний секретар* міністерства є вищою посадовою особою з-поміж державних службовців міністерства. Державний секретар підзвітний і підконтрольний міністру. Державний секретар міністерства призначається на посаду КМУ за строком на п'ять років із правом повторного призначення.

Державний секретар очолює апарат міністерства – організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів.

Міністр має право сформувати *патронатну службу міністра*, яка здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, медійниками, а також виконує інші доручення міністра. При цьому працівники патронатної

служби не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства.

Із метою забезпечення законності й ефективності діяльності єдиноначальних (одноособових) органів влади важливим є поєднання принципу єдиноначальності з певними елементами колегіальності. У зв'язку з цим у вказаному Законі (ст. 14) передбачено можливість утворення колегії міністерства та інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів міністерства. Рішення колегії можуть бути реалізовані через видання відповідного наказу міністерства.

Актами міністерства є накази, які видаються міністерством та підписуються міністром (ст. 15 Закону). При цьому згідно з указаним Законом накази міністерства можуть мати різну правову природу, зокрема бути нормативно-правовими актами, регуляторними актами.

До інших центральних органів виконавчої влади Закон відносить **агентства** (як приклад, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань кіно, Державне агентство з управління зоною відчуження тощо), **служби** (Державна авіаційна служба України, Державна міграційна служба України, Державна податкова служба України, Державна регуляторна служба України тощо), **інспекції** (як приклад, Державна інспекція архітектури та містобудування України, Державна інспекція енергетичного нагляду України, Державна інспекція ядерного регулювання України), **комісії** та **центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**.

Потрібно зазначити, що Закон не містить чітких критеріїв розмежування зазначених типів центральних органів виконавчої влади. Так, розмежування служб, агентств та інспекцій здійснено за обсягом компетенції. Центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Якщо більшість функцій органу складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, то орган утворюється як агентство. Інспекція – це центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Проте термін *служба* використовується не лише щодо центральних органів виконавчої влади. Так, Служба безпеки України не є центральним органом виконавчої влади; це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Тобто в такому разі служба – це не організаційно-правова форма державного органу, а складова назви. Відповідно до Положення про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 500, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує

формування й реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функційне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Тобто призначенням зазначеного органу не є управління об'єктами державної власності, як це передбачено для агентств згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Більше того – НАДС уповноважений не лише здійснювати державну політику, а й формувати її, що відповідно до вказаного Закону віднесено до повноважень лише міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Отже, *відповідно до ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністр*:

- контролює реалізацію центральним органом виконавчої влади державної політики у сфері, формування якої він забезпечує;
- погоджує та подає на розгляд КМУ розроблені центральним органом виконавчої влади проєкти законів, актів Президента України та КМУ;
- визначає пріоритетні напрямки роботи центрального органу виконавчої влади та шляхи виконання покладених на нього завдань, затверджує плани його роботи;
- заслуховує звіти про виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань і планів роботи.

Керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд КМУ пропозиції щодо кандидатур (загальною кількістю не більше п'яти осіб) для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Керівник центрального органу виконавчої влади звільняється з посади Кабінетом Міністрів за поданням прем'єр-міністра України або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу.

На відміну від посади міністра, яка є політичною, посади керівника служби, агентства, інспекції належать до посад державної служби.

Організаційне забезпечення діяльності керівника центрального органу виконавчої влади та реалізації органом своїх повноважень здійснює *апарат центрального органу виконавчої влади*.

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань центрального органу виконавчої влади в центральному органі виконавчої влади може утворюватися *колегія* як консультативно-дорадчий орган.

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

регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зауважимо, що на відміну від служб, агентств та інспекцій, у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» відсутнє визначення комісій. На сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади функціонують Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор і лотерей, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг.

Проте ці органи віднесено до **центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом** – особливої групи центральних органів виконавчої влади, що утворюються за функційним принципом.

Проте законодавством України не визначено чіткого критерію (критеріїв) віднесення органу державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом. До цієї категорії державних органів у різні періоди включалися органи державної влади, які через особливості їх правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки), конституційні органи державної влади, не віднесені Основним законом до органів виконавчої влади (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України), а також класичні органи виконавчої влади, які в силу певних суб'єктивних причин прагнули вивести з-під прямого підпорядкування Уряду. До їх основних ознак можна віднести особливу компетенцію, особливості взаємовідносин з вищим органом у системі органів виконавчої влади – КМУ, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, відмінний від інших центральних органів виконавчої влади, особливі управлінські стани з іншими органами державної влади. Основною відмінною ознакою зазначених ЦОВВ зі спеціальним статусом є їх особлива компетенція, для забезпечення належної реалізації якої такі ЦОВВ і наділені всіма іншими особливими ознаками.

Варто підкреслити, що Автономна республіка Крим є невід'ємною складовою України. Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням із Президентом України.

2.3 Третій рівень органів виконавчої влади – місцеві державні адміністрації[1]

Виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють ***місцеві державні адміністрації (обласні і районні) та територіальні органи центральних органів виконавчої влади***. Правовий статус місцевих державних адміністрацій

[1] Автори-упорядники: **Петро Діхтієвський**; **Володимир Пашинський**.

визначається передусім Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Згідно з Конституцією України (ст. 118) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (щодо Києва – Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Потрібно звернути увагу, що Президент України бере безпосередню участь у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій. Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ.

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

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Важливо звернути увагу на подвійну підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій, а саме: вони підзвітні й підконтрольні радам у повноваженнях, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, та органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України ухвалює рішення й дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України ухвалює рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ст. 119 Конституції України *місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують*:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
5) звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;
6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

2.3.1 Військові адміністрації

Головні виконавчі державні функції на місцях під час дії режиму воєнного стану здійснюють ***військові адміністрації***, які відповідають за підготовку території до військових дій і сприяння військовому командуванню. Вони забезпечують публічний порядок, соціальний захист громадян, координацію економічної діяльності та надання гуманітарної допомоги, є ключовими адміністративними органами щодо організації захисту населення та публічного адміністрування під час війни.

Повноваження військових адміністрацій під час воєнного стану включають широкі владні функції, як-от забезпечення оборони, охорона критичної інфраструктури, підтримання правопорядку та видання обов'язкових до виконання наказів і директив. Вони здійснюють ці повноваження спільно з військовим командуванням, що дозволяє ефективно реагувати на загрози національній безпеці та підтримувати стабільність в умовах воєнного стану. Загалом важко назвати сферу важливих для громадян і держави публічних інтересів, до яких би певною мірою не залучалися військові адміністрації в умовах воєнного стану, уведеного у зв'язку з повномасштабним російським терористичним вторгненням[1].

<u>Приклади:</u> Херсонська міська військова адміністрація забезпечила підтримку мешканців однієї з найбільш постраждалих частин громади – жителів селища Антонівки, яке перебуває під постійними обстрілами російських терористів. Вона організувала видання пенсій безпосередньо в селищі[2].

Закарпатська обласна військова адміністрація сприяє релокації підприємств із регіонів України, які були тимчасово окупованими або перебувають на лінії бойового зіткнення з російськими окупантами. Вона надала підтримку в перевезенні обладнання, матеріалів і менеджменту компаній, що дозволило швидко відновити виробництво на новій локації. Завдяки тісній співпраці військової адміністрації, місцевого самоврядування та бізнесу суб'єкти господарювання не тільки відновили свою діяльність, але й здійснили розширення виробництва та збільшили кількість працівників[3].

Отже, *на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим*

---

[1] Ільчишин В.В. Правове регулювання військових адміністрацій в Україні : дис. Київ : Київський університет інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія», 2024. 216 с. ; Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

[2] Херсонська міська військова адміністрація забезпечила видачу пенсій в смт Антонівці. *Херсонська міська військова адміністрація*. 2022. URL: https://miskrada.kherson.ua/news/khersonska-miska-vijskova-administratsiia-zabezpechyla-vydachu-pensij-v-smt-antonivka/

[3] Закарпатська ОВА забезпечила релокацію швейного виробництва. *Берегівська районна військова адміністрація*. 2022. URL: https://bereg-rda.gov.ua/news/1654783922/

командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – ***Військові адміністрації***[1].

Військові адміністрацій утворюються рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює начальник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Районні, обласні військові адміністрації утворюються в разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради в установлені законом строки, припинення їх повноважень згідно із законом[2] або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Районні, обласні військові адміністрації утворюються на базі відповідних державних адміністрацій, а голови цих державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій.

Приклад: Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. було утворено 25 обласних військових адміністрацій та Київську міську військову адміністрацію, а голови цих державних адміністрацій призначені на посади голів військових адміністрацій. На базі чинних районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації, керівники яких стали начальниками районних військових адміністрацій[3].

У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військових адміністрацій припиняються повноваження відповідних військово-цивільних адміністрацій. Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження впродовж дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

З уведенням воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях військове командування разом із військовими адміністраціями можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати

---

1 Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.

2 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Україн 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

3 Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405

тимчасові обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачені указом Президента України про введення воєнного стану, а також заходи правового режиму воєнного стану, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (ч. 1 ст. 8)[1].

Важливо: у місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації.

2.3.2. Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану; забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; установлення ставок місцевих податків і зборів, надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів; установлення тарифів на побутові, комунальні, транспортні й інші послуги; сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) і спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, закладам освіти Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг; сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами й організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні. Також військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України.

У разі утворення обласні та районні військові адміністрації здійснюють свої повноваження на період дії воєнного стану та впродовж 30 днів після його припинення чи скасування. **Важливо, що в разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області чи району** та ухваленого Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення такі військові

[1] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

адміністрації здійснюють повноваження відповідної обласної та/або районної ради, а начальнику відповідної військової адміністрації підпорядковується виконавчий апарат такої районної або обласної ради; комунальні підприємства, установи й організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області.

2.3.3. Районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження щодо складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів між районними та місцевими бюджетами; здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; ухвалення рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; ухвалення рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів; встановлення в порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги; ухвалення рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; ухвалення рішень та організація переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій та їх розміщення, інші повноваження визначені законом[1].

2.3.4. Начальник військової адміністрації має такі основні повноваження:

- забезпечує на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;
- призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації;
- є розпорядником бюджетних коштів;
- укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації угоди згідно із законодавством;
- видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що й рішення відповідної ради (рад). Накази,

[1] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.

видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних, районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань, насамперед щодо забезпечення життєдіяльності відповідних територій, – Кабінет Міністрів України й обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій. Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники.

Запитання і завдання

1. Розкрийте рівні системи органів виконавчої влади.
2. З'ясуйте місце та роль Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.
3. Дайте відповідь на питання, які основні адміністративні повноваження має Кабінет Міністрів України.
4. З'ясуйте структуру другого рівня органів виконавчої влади (центрального).
5. Визначте завдання міністерств.
6. Розкрийте повноваження міністерств.
7. Визначте повноваження міністра.
8. Поясніть, що означає принцип єдиноначальності в діяльності міністерств.
9. Розкрийте провідну роль державного секретаря в забезпеченні публічного адміністрування відповідної галузі (галузей).
10. З'ясуйте призначення патронатної служби міністра.
11. Наведіть приклади видання міністерствами підзаконних нормативно-правових та адміністративних актів.
12. Розкрийте спеціалізацію державних агентств як центральних органів виконавчої влади.
13. З'ясуйте призначення державних служб як центральних органів виконавчої влади.
14. Розкрийте контрольні повноваження державних інспекцій.
15. Визначте особливості повноважень центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.
16. З'ясуйте адміністративно-правову природу «комісії» як центрального органу виконавчої влади.
17. Розкрийте значення Ради міністрів Автономної Республіки Крим у системі органів виконавчої влади України.

18. Хто здійснює виконавчу владу на місцях в умовах мирного і воєнного стану?
19. З'ясуйте роль Президента України у формуванні та контролі за діяльністю місцевих державних адміністрацій.
20. Розкрийте систему відповідальності, підзвітності та підконтрольності місцевих органів виконавчої влади.
21. Дайте відповідь, як формується склад місцевих державних адміністрацій, і яку роль у цьому відіграють голови місцевих державних адміністрацій.
22. У разі висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації яке рішення має ухвалити Президент України?
23. Наведіть категорійні визначення терміна *військові адміністрації*.
24. Розкрийте повноваження військових адміністрацій.
25. Визначте особливості утворення військових адміністрацій населених пунктів.
26. Розкрийте повноваження начальника військової адміністрації.

РОЗДІЛ 3
НЕЗАЛЕЖНІ РЕГУЛЯТОРИ[1]

3.1 Незалежні регулятори як адміністративні органи

Незалежні регулятори (незалежні регуляторні органи, незалежні органи державного регулювання) є особливими органами в системі публічної адміністрації. Вони мають різні організаційно-правові форми, різне місце в системі публічних органів, різні назви, відрізняються складом керівних органів і порядком їх призначення. Однак є спільні ознаки, які дозволяють виокремлювати їх у спеціальну групу адміністративних органів, а також проводити порівняльно-правові дослідження їх адміністративно-правового статусу.

У ЄС незалежні регуляторні органи утворені в багатьох сферах, які мають назву регульованих, зокрема у сферах енергетики та комунальних послуг, ринків фінансових послуг, залізничного транспорту, електронних комунікацій тощо. До регульованих сфер належать сфери діяльності суб'єктів природних монополій, мережеві галузі економіки (як приклад, сфера енергетики). Особливий характер відносин у регульованих сферах потребує особливого державного впливу, яким є державне регулювання. Державне регулювання слід відрізняти від публічного (передусім державного управління). Якщо державному управлінню властивий прямий, безпосередній, адміністративний вплив керівного суб'єкта на керовані об'єкти, то державне регулювання – це насамперед опосередкований вплив регулівного суб'єкта на регульоване середовище. Державне управління традиційно асоціюється з адміністративною державою (державою з адміністративно-командною/плановою економікою), тоді як державне регулювання є інструментом регульованої держави (держави з ринковою економікою).

Публічне адміністрування потребує відповідного інституційного забезпечення, найкращим варіантом якого визнано створення незалежним регулярних органів. Особливими ознаками незалежного регуляторного органу є поєднання (з певними обмеженнями) функцій законодавчої, виконавчої та судової влади. У зарубіжній доктрині часто говорять про окреслені функції незалежних регуляторів як квазізаконодавчі, квазівиконавчі та квазісудові. Особливо це стосується країн, де регуляторні органи не належать до жодної з гілок влади та займають особливе місце в системі органів публічної адміністрації.

Ключовою ознакою незалежних регуляторних органів є їх *незалежність* у процесі здійснення регуляторних повноважень від будь-якого політичного

[1] Автори-упорядники: **Петро Діхтієвський** – доктор юридичних наук, професор; **Юлія Ващенко** – докторка юридичних наук, професорка.

або приватного інтересу. Забезпечення принципу незалежності здійснюється через установлення законодавчих вимог до осіб, які обіймають посади керівників / членів керівних органів зазначених регуляторів (освіта, досвід роботи, репутація), максимального строку їх повноважень, вичерпного переліку підстав для дострокового припинення повноважень.

Розрізняють організаційну, функційну та фінансову незалежність незалежних регулярних органів. Під *організаційною незалежністю* розуміють організаційну відокремленість регулятора від інших публічних органів (окрема юридична особа, відсутність відносин прямого організаційного підпорядкування), під *функційною* – автономне ухвалення регуляторних рішень, під *фінансовою* – наявність належних ресурсів для здійснення регуляторних повноважень, включаючи достатній рівень оплати праці персоналу регуляторного органу.

До найбільш поширених повноважень незалежних регуляторів належать: регулювання цін / тарифів на товари/послуги суб'єктів господарювання регульованих сфер, ліцензування суб'єктів господарювання регульованих сфер, здійснення контролю / нагляду за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов, а також захист прав споживачів.

Багаторічний європейський досвід продемонстрував ефективність здійснення публічного адміністрування спеціально утвореними незалежними регуляторними органами. На сьогодні існує понад 30 децентралізованих європейських агенцій. Вони мають особливості правової природи, утворюються на визначений період і є незалежними від інституцій ЄС. Діяльність децентралізованих агентств спрямована на імплементацію політики ЄС у визначених сферах. Для досягнення цієї мети вони співпрацюють із національними регуляторними органами у державах-членах ЄС. Децентралізованими агенціями ЄС, зокрема, є Агентство із співробітництва енергетичних регуляторів (ACER), Орган європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC), Агентство Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL), Європейське природоохоронне агентство (EEA).

В Україні уже тривалий час існують незалежні регуляторні органи, що мають свою історію, пройшли різні періоди реформування, утворені в різних організаційно-правових формах і займають своє місце в системі державних органів, характеризуються особливостями утворення, призначення та звільнення керівників і членів органів управління тощо.

На сьогодні в Україні до незалежних регуляторних органів відносять зокрема Національна комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національну комісію з регулювання азартних ігор та лотерей, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

3.2 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку

Адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Енергетичний регулятор), визначається Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII. Енергетичний регулятор є постійним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. За способом ухвалення владних рішень Енергетичний регулятор є колегіальним органом.

Державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг включає:

- нормативно-правове регулювання у випадках, коли відповідні повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;
- формування цінової й тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг та реалізації відповідної політики у випадках, коли такі повноваження надані Енергетичному регулятору законом;
- державного контролю та застосування заходів впливу;
- використання інших засобів, передбачених законом.

Серед основних завдань Енергетичного регулятора виокремлено сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками інших держав, зокрема в рамках Енергетичного співтовариства, співпраці з Радою регуляторів Енергетичного співтовариства, Секретаріатом Енергетичного співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав. *Енергетичне співтовариство* – це міжнародна організація, членами якої є Європейський Союз і треті держави. Метою діяльності є розширення принципів і стандартів Європейського Союзу у сфері енергетики на інші країни, зокрема країни Південно-Східної Європи. Держави-члени зобов'язуються привести свої енергетичне законодавство відповідно до визначеного законодавства ЄС (acquis EU) та здійснюють лібералізацію своїх енергетичних ринків. Україна є повноправним членом Енергетичного співтовариства від лютого 2011 р.

Ще одним важливим завданням Енергетичного регулятора є захист прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами.

Адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – Регулятор електронних комунікацій), визначається передусім Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій,

радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку» від 16 грудня 2021 р. № 1971-IX; особливості визначаються законами України «Про електронні комунікації» та «Про поштовий зв'язок».

Регулятор електронних комунікацій за місцем у системі органів державної влади є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. За способом ухвалення владних рішень регулятор є колегіальним органом.

Зазначений регуляторний орган здійснює державне регулювання, державний нагляд (контроль) із метою досягнення балансу інтересів користувачів, держави, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки електронних комунікацій, розвитку конкуренції, інтеграції ринків України в зазначених сферах до ринків Європейського Союзу.

До основних завдань Регулятора електронних комунікацій віднесено:

– створення умов для ефективного функціонування та розвитку сфер електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку;
– сприяння відкриттю ринків у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до електронних комунікаційних послуг і послуг поштового зв'язку;
– сприяння взаємовигідній інтеграції ринків електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку України з відповідними ринками інших держав, зокрема в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
– забезпечення захисту прав споживачів щодо отримання послуг належної якості відповідно до вимог законодавства;
– забезпечення інвестиційної привабливості розвитку інфраструктури, ринків у сферах електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку;
– сприяння розвитку конкуренції на ринках електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку;
– забезпечення дотримання принципів управління радіочастотним спектром;
– інші завдання, передбачені законами України.

До основних повноважень Регулятора електронних комунікацій Законом віднесено, зокрема, нормативно-правове регулювання, ліцензування, надання дозволів, регулювання цін (тарифів), контроль.

Слід відзначити, що попередником чинного Регулятора електронних комунікацій була Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яка припинила свою діяльність на підставі Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку». При цьому вказаним Законом (п. 4 розділу III «Прикінцеві та перехідні

положення» передбачено, що від дня набрання чинності цим Законом НКРЗІ «набуває статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку, що не потребує проведення процедур, пов'язаних з ліквідацією та реорганізацією державних органів, а також не потребує проведення, переміщення, вчинення будь-яких інших дій або ухвалення будь-яких інших рішень щодо трудових відносин з працівниками Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, які станом на день набрання чинності цим Законом займають посади в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку. Особи, які перебувають на посадах голови та членів державного колегіального органу – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, на день набрання чинності цим Законом продовжують здійснювати свої повноваження упродовж строку, що становить різницю між шістьма роками та строком перебування на посаді до дня набрання чинності цим Законом». Згідно із цим Законом Регулятор електронних комунікацій є правонаступником НКРЗІ. Тобто законодавець змінив назву, організаційно-правову форму (із державного колегіального органу на комісію як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом), місце в системі суб'єктів публічної адміністрації (з органу, що не належить до жодної з гілок влади, на орган виконавчої влади). При цьому зазначені зміни відбулися через внесення змін до закону, а не через реорганізацію чи ліквідацію й утворення нового органу.

3.3 Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) є одним із перших державних регуляторних органів, який було утворено 12 червня 1995 р. (попередня назва – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку) та займає особливе місце в системі органів державної влади.

НКЦПФР діє передусім відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. На відміну від усіх інших регуляторних комісій, які на сьогодні мають статус центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, НКЦПФР усе ще зберігає статус державного колегіального органу, та відповідно не належить до жодної з гілок влади.

НКЦПФР має організаційно-правову форму державного колегіального органу, який утворюється Президентом України, є підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. Правовий статус НКЦПФР закріплено Законом України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків», а також Положенням про Національну комісію з цінних

паперів та фондового ринку, затвердженим Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. Комісія є колегіальним органом, має свій центральний апарат.

Голова та члени НКЦПФР призначаються на посади та звільняються з посад Президентом України через видання відповідного указу. Законом установлено вимоги щодо освіти, досвіду роботи для кандидатів на посади. Важливо зазначити, що голова, члени, керівні, працівники та спеціалісти центрального апарату й територіальних органів є державними службовцями.

До гарантій незалежності регулятора від публічного інтересу слід віднести положення зазначеного Закону про те, що голова та члени регулятора можуть бути звільнені з посади в разі подання заяви про відставку, неможливості виконання обов'язків за станом здоров'я, припинення громадянства України, грубого порушення службових обов'язків, набрання законної сили обвинувальним вироком суду в учиненні кримінального правопорушення, наявності інших підстав, передбачених законами.

До основних завдань НКЦПФР віднесено:

– формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку й функціювання ринків капіталу та організованих товарних ринків в Україні, сприяння адаптації національних ринків капіталу до міжнародних стандартів;
– координацію діяльності державних органів з питань функціювання в Україні ринків капіталу та організованих товарних ринків;
– здійснення державного регулювання та контролю за емісією (виданням) і обсягом цінних паперів, укладенням і виконанням деривативних контрактів і вчиненням та виконанням правочинів щодо інших фінансових інструментів на організованих ринках, а також у сфері спільного інвестування;
– здійснення державного регулювання та контролю в системі накопичувального пенсійного забезпечення;
– захист прав інвесторів у фінансові інструменти (зокрема споживачів фінансових послуг у межах компетенції, визначеної Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг») та учасників ринків капіталу й організованих товарних ринків через застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки, зокрема про систему накопичувального пенсійного забезпечення, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень;
– сприяння розвитку ринків капіталів та організованих товарних ринків;
– узагальнення практики застосування законодавства України з питань емісії (видання) та обігу цінних паперів в Україні, укладення та виконання деривативних контрактів і вчинення та виконання правочинів щодо інших фінансових інструментів на організованих ринках капіталу, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення. Серед повноважень НКЦПФР – нормативно-правове регулювання, ліцензування, реєстрація, контроль.

3.4 Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України

Головним адміністративним органом, який здійнює публічне адміністрування медіа, є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Це незалежний колегіальний державний орган, що діє на підставі Конституції України та законів України і здійснює публічне адміністрування, нагляд і контроль у сфері медіа[1].

В умовах гібридної, зокрема інформаційної, війни діяльність Національної ради набула особливого значення, а її рішення безпосередньо впливають на інформаційну політику України.

Приклад: Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України заборонила трансляцію трьох проросійських телеканалів «Еврокино», «ТОПШОП ТВ» і «Зоопарк», країною-правовласником яких є російська федерація[2].

Однією з провідних засад діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення є її незалежність. Без застосування цієї засади вагомі повноваження цього головного суб'єкта публічної адміністрації у сфері медіа могли б перетворитися на засіб порушення прав опозиції.

Закон України «Про медіа» приділяє незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення особливу увагу. У Законі зазначено, що Рада є колегіальним державним органом, який здійснює свої повноваження самостійно та незалежно від інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Національна рада та її члени зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією України та іншими законами України. Вона не має права делегувати свої повноваження третім особам, а її члени не можуть одноосібно здійснювати функції, покладені на Національну раду.

Втручання будь-яких політичних сил, державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, громадян та їхніх об'єднань у вирішення питань, що належать до повноважень Національної ради та її членів, не припускається, за винятком випадків, передбачених законами України. Водночас слід пам'ятати, що боротьба громадянського суспільства за дійсну незалежність Національної ради не має припинятися, адже через недостатній рівень правової культури більшість впливових політичних сил або бізнес-структур певною мірою намагаються впливати на незалежного регулятора.

Національна рада складається з восьми осіб. Верховна Рада України та Президент України призначають по половині складу Національної ради в порядку,

---

[1] Про медіа : Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. *Верховна Рада України*. 2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text

[2] Нацрада з питань телебачення і радіомовлення: хто керує та які рішення ухвалює. 2020. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/05/29/infografika/polityka/naczrada-pytan-telebachennya-radiomovlennya-xto-keruye-ta-yaki-rishennya-uxvalyuye

визначеному Законом України «Про медіа». Рада є повноважною за умови призначення щонайменше шести її членів. Одна й та сама особа не може бути призначена членом Національної ради більше ніж на два строки поспіль

Член Національної ради при здійсненні своїх повноважень має право ознайомлюватися з будь-якими документами, що перебувають у Національній раді; пропонувати для включення до порядку денного засідання питання, які належать до її компетенції; виступати на засіданнях Національної ради, вносити пропозиції щодо питань, які розглядаються, та вимагати проведення за ними голосування; бути присутнім за запрошенням на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших державних органах і органах місцевого самоврядування стосовно розгляду питань, пов'язаних із регулюванням і наглядом (контролем) у сфері медіа; у разі незгоди з рішенням, ухваленим Національною радою, у письмовій формі викласти свою окрему думку, що додається до протоколу засідання Ради; бути присутнім на всіх заходах, які проводяться Національною радою.

До повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення належать такі:

- участь у розробленні та реалізації державної політики у сфері медіа;
- визначення кількості каналів мовлення;
- участь у розробленні та погодженні проєкту Плану розподілу й користування радіочастотним спектром в Україні;
- ухвалення рішень про зміну стандартів (радіотехнологій);
- дослідження питань дотримання вимог до структури власності суб'єктів у сфері медіа; затвердження складу універсального медіасервісу для адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади або для всієї України;
- нагляд і контроль за дотриманням суб'єктами у сфері медіа положень із питань ліцензування, дотримання законодавства про рекламу, кінематографію, про вибори та референдуми, про державну мову; ліцензування та реєстрація у сфері медіа;
- офіційний моніторинг діяльності суб'єктів у сфері медіа; визначення порядку проведення перевірок, здійснення перевірок суб'єктів у сфері медіа;
- розгляд питань про порушення законодавства та/або умов ліцензії і застосування заходів реагування;
- ухвалення нормативно-правових та інших актів;
- надання роз'яснень із питань застосування власних нормативно-правових актів;
- затвердження положення про особливості ліцензування та реєстрації у сфері медіа в період дії воєнного чи надзвичайного стану;
- затвердження положення про особливості процедури застосування до суб'єктів у сфері медіа в період дії воєнного чи надзвичайного стану заходів реагування за грубі порушення вимог законодавства.

Отже, ***Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення*** *використовує практично весь арсенал інструментів публічного адміністрування, а саме: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання адміністративних актів; планування; контроль і нагляд; координацію та здійснення фактичних дій*[1].

Запитання і завдання

1. З'ясуйте юридичну природу незалежних регуляторів як адміністративних органів.
2. Визначте, які сфери публічного адміністрування найчастіше забезпечують незалежні регулятори.
3. Сформулюйте сутність «розумної незалежності» незалежних регуляторів як адміністративних органів.
4. Назвіть основні незалежні регулятори, які діють в Україні.
5. Розкрийте адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.
6. З'ясуйте повноваження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку.
7. Визначте особливості адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку.
8. Розкрийте повноваження Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей, а також Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.
9. З'ясуйте адміністративно-правовий статус Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.
10. Розкрийте місце й роль Національної ради з питань телебачення і радіомовлення України в публічному адмініструванні медіа.

[1] Білякова А. А. Публічне адміністрування телебачення в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Київ : Київський університет інтелектуальної власності та права, 2023. 211 арк.

РОЗДІЛ 4
ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ[1]

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – ЄХМС) наголошує на тому, що ***місцеве самоврядування*** означає право і спроможність органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства здійснювати регулювання та управління суттєвою частиною публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 1 квітня 2010 р. № 10-рп суттєво зміцнює рівень органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їх компетенції: вони є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема *нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу*[2].

4.1 Характерні риси місцевого самоврядування

***Місцеве самоврядування характеризується такими рисами*:**

- займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою як специфічна, самоврядна форма публічної влади, що не є складовою механізму державної влади;
- місцеве самоврядування займається питаннями місцевого, територіального значення, перелік яких визначається законодавством;
- одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;
- самостійність місцевого самоврядування виявляється в організаційній та матеріально-фінансовій відокремленості;
- самостійність у вирішенні публічних справ у межах компетенції, закріпленої законодавством України;
- самостійна відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

---

[1] Автори: **Петро Діхтієвський**, **Володимир Пашинський**.

[2] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ v010p710-10#Text

До органів місцевого самоврядування належать:

1) *представницькі органи місцевого самоврядування* – виборні органи (ради), що складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади й ухвалювати від її імені рішення;
2) *виконавчі органи рад*, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування;
3) *органи самоорганізації населення* – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на цій території в межах села, селища, міста.

Серед органів місцевого самоврядування провідна роль безумовно належить *представницьким органам*, на що зокрема вказує ст. 3 ЄХМС, відповідно до якої місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

4.2 Представницькі органи

До представницьких органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[1] віднесено ***сільські***, ***селищні***, ***міські ради***, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами. ***Обласні та районні ради*** є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

При здійсненні повноважень місцевого самоврядування сільські, селищні, міські ради наділені загальною і виключною компетенцією. У межах *загальної компетенції* місцеві ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до їх відання.

До *виключної компетенції* сільських, селищних і міських рад віднесено питання, що вирішуються на пленарних засіданнях ради:

- затвердження регламенту ради;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- утворення старостинських округів, затвердження положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону;

[1] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280.

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, зокрема щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;
- ухвалення рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передання коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- ухвалення рішень про передання іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо.

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

4.3 Виконавчі орган

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть мати підзвітні їм ***виконавчі органи***, які мають забезпечити ефективне управління публічними справами на місцевому рівні.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх *виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи*[1]. Слід звернути увагу на подвійну підконтрольність зазначених органів. Так, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їх повноважень органів виконавчої влади – також відповідним органам виконавчої влади.

[1] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватись. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що виконавчі органи сільських, селищних і міських рад реалізують власні та делеговані повноваження в різних сферах діяльності. Так, у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку до власних (самоврядних) повноважень віднесено підготовку програм соціально-економічного й культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання, подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням, а також серед іншого – статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центри надання таких послуг тощо.

З огляду на те, що районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують свої повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям, що є заходом вимушеним і в умовах сьогодення – безальтернативним.

На підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада може утворювати ***старостинський округ*** у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів.

Очолює старостинський округ ***староста***, який працює на постійній основі в апараті цієї ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради. Староста: 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу, також бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради; 3) сприяє жителям старостинського округу в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні необхідних документів до зазначених органів; 4) за рішенням сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).

4.4 Сільський, селищний, міський голова

Важливе місце в системі місцевого самоврядування займає ***сільський*** / ***селищний*** / ***міський голова***, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Означений голова очолює виконавчий комітет сільської / селищної / міської ради, головує на її засіданнях. Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000, сільський, селищний, міський голова очолює не тільки виконавчий комітет, а й усю систему виконавчих органів відповідної ради, керівники яких несуть перед головою персональну відповідальність[1]. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»[2].

Сільський / *селищний* / *міський голова* в межах наданих повноважень: 1) організує роботу ради та її виконавчого комітету; 2) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради; 3) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; 4) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; 5) забезпечує підготовку на розгляд радою проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання тощо.

Існують певні особливості місцевого самоврядування в місті Києві – столиці України. ***Місцеве самоврядування у місті Києві*** здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи[3]. На сьогодні система управління столицею має подвійний характер: з одного боку, діє *Київський міський голова* й *Київська міська рада*, що не має своїх виконавчих органів, завданням яких є виконання рішень ради та фактичне розпорядження коштами бюджету Києва, а з іншого – *Київська міська державна адміністрація* та *районні державні адміністрації*, які підзвітні та підконтрольні уряду і Президенту

---

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text

[2] Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text

[3] Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV.

України, керівників яких призначає Президент України за поданням КМУ і які фактично виконують повноваження виконавчих органів Київської міської ради.

4.5 Органи самоорганізації населення[1]

Це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення». Органами самоорганізації населення є ***будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети***.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є такі:

– створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
– задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів через сприяння в наданні їм відповідних послуг;
– участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм .

Отже:

По-перше, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними й виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Коли ж повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

По-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. У разі здійснення органами місцевого самоврядування зазначених повноважень вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Своєю чергою районні й обласні ради можуть делегувати частину своїх повноважень обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень.

У разі запровадження воєнного стану структура органів місцевого самоврядування зазнає певних змін. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом, утворюються ***військові адміністрації населених пунктів***. Військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює її ***начальник***, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією

[1] Автори: **Володимир Діхтієвський**, **Аліна Цьоменко**.

Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений сільський / селищний / міський голова[1].

У ***районах*** та ***областях*** військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії районної, обласної ради в установлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень за законом, або для керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку.

У період дії воєнного стану ***сільський*** / ***селищний*** / ***міський голова*** територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не ухвалено рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може ухвалити рішення щодо:

– передання коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
– створення установ із надання первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;
– боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
– поводження з небезпечними відходами.

У разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених Конституцією України щодо заходів правового режиму воєнного стану чи законами України, начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Отже, ***органи місцевого самоврядування*** *– це органи публічної влади, які в межах закону наділяються владними повноваженнями і за посередництвом яких територіальна громада здійснює регулювання й управління публічними справами*.

4.6 Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування[2]

В Україні *представницькі органи місцевого самоврядування формуються через проведення місцевих виборів*. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті

[1] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.

[2] Автори-упорядники: **Володимир Діхтієвський**, **Аліна Цьоменко**.

(у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права через таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років.

Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області.

Відповідно до Виборчого кодексу України загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить за чисельності виборців: 1) до 10 тисяч виборців – 22 депутати; 2) від 10 тисяч до 30 тисяч виборців – 26 депутатів; 3) від 30 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати; 4) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 38 депутатів; 5) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати; 6) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати; 7) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати; 8) від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати; 9) понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів. У разі якщо кількість депутатів для районної ради є меншою за кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад[1].

Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. Якщо ж до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання потрібної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, унаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання потрібної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності понад половини депутатів від загального складу ради.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути ***достроково припинені*** у випадках:

– якщо рада ухвалила рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону;

– якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, установлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

– передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», коли повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються від дня набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної, військової адміністрації.

[1] Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX.

Запитання і завдання

1. З'ясуйте поняття місцевого самоврядування згідно з Конституцією України.
2. Розкрийте поняття місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування.
3. Розкрийте риси місцевого самоврядування.
4. Здійсніть класифікацію органів місцевого самоврядування.
5. Визначте сутність представницьких органів місцевого самоврядування.
6. Розкрийте виключну компетенцію сільських, селищних і міських рад, що реалізується на пленарних засіданнях ради.
7. Визначте особливості повноважень обласних і районних рад.
8. З'ясуйте юридичну природу виконавчих органів місцевого самоврядування.
9. Здійсніть класифікацію виконавчих органів місцевого самоврядування.
10. У якому випадку в сільських радах, що представляють територіальні громади, виконавчий орган ради може не створюватися?
11. Розкрийте повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.
12. З'ясуйте поняття старостинського округу.
13. Розкрийте адміністративно-правовий статус старости.
14. Визначте повноваження сільського, селищного, міського голови.
15. Визначте особливості місцевого самоврядування в місті Києві як столиці України.
16. Здійсніть класифікацію органів самоорганізації населення.
17. Визначте завдання органів самоорганізації населення.
18. З'ясуйте особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в разі запровадження воєнного стану.
19. У який спосіб формуються представницькі органи місцевого самоврядування?
20. Розкрийте порядок утворення виконавчого комітету місцевої ради.

ГЛАВА 5
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ[1]

РОЗДІЛ 1
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1 Поняття адміністративної послуги

Первинним і одним із трьох головних напрямків діяльності адміністративних органів практично всіх рівнів є надання ними належних і в установлені строки адміністративних послуг. Тим самим дуже важливими для українського суспільства загалом та етапом у розвитку законодавства зокрема було ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги». Від моменту набуття чинності цим нормативно-правовим актом здійснюються різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг.

Ст. 1 Закону від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI визначає, що **адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону**.

Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» *виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються*:

- ✓ підстави для одержання адміністративної послуги;
- ✓ суб'єкт надання адміністративної послуги;
- ✓ повноваження суб'єкта надання адміністративної послуги щодо її надання;
- ✓ перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги;
- ✓ платність або безоплатність адміністративної послуги;
- ✓ граничний строк надання адміністративної послуги;
- ✓ перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги.

Також до адміністративних послуг законом дорівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами,

[1] Автори-упорядники: **Олександр Буханевич**, **Алла Івановська**.

державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Варто відзначити, що в Законі України «Про адміністративні послуги» зазначено, що дія цього акта поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

***Також дія Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюється на відносини щодо*:**

1) здійснення державного нагляду (контролю);
2) метрологічного контролю і нагляду;
3) акредитації органів з оцінки відповідності;
4) дізнання, досудового слідства;
5) оперативно-розшукової діяльності;
6) судочинства, виконавчого провадження;
7) нотаріальних дій;
8) виконання покарань;
9) доступу до публічної інформації;
10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
12) набуття прав на конкурсних засадах;
13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу;
14) здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;
15) сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»;
16) гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії;
17) авторизації електронних майданчиків та ухвалення рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель;
18) здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності;
19) здійснення державного регулювання у сфері медіа;
20) набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно;
21) видання міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів.

Адміністративні послуги у цих сферах надаються відповідно до спеціальних законів.

1.2 Ознаки адміністративної послуги

Із законодавчого визначення можна виділити такі ключові ознаки адміністративної послуги:

- надається лише за заявою фізичної чи юридичної особи;
- заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи;
- є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг;
- надається виключно до закону.
- результатом розгляду заяви суб'єкта звернення є:
  а) рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється стосовно конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи (напр., свідоцтво про реєстрацію шлюбу;
  б) ліцензія на певний вид господарської діяльності, внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);
  в) адміністративна угода, за якою відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи;
- повноваження суб'єктом надання адміністративних послуг та процедура з надання адміністративних послуг мають бути закріплені законом.

1.3 Види адміністративних послуг

***Адміністративні послуги можна класифікувати за такими критеріями*:**

- *за критерієм платності* – платні та безоплатні;
- *за джерелом фінансування* – послуги, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, та послуги, що фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету;
- *за порядком надання* – послуги:
  1) що надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо;
  2) послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг;
  3) послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг;
- *залежно від суб'єктів надання* – державні та муніципальні. Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями[1];

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

- *за змістом адміністративної діяльності*:
  - видання дозволів;
  - реєстрація з веденням реєстрів;
  - легалізація актів;
  - соціальні послуги;
  - послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності;
- *за суб'єктом отримання* – послуги, спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб; послуги, спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; послуги, спрямовані на задоволення як фізичних, так і юридичних осіб;
- *за критерієм потреби* – основні та додаткові;
- *за критерієм обов'язковості* – обов'язкові та добровільні;
- *за галузями законодавства* (за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів) – послуги у сфері землекористування; послуги в галузі природокористування; послуги в галузі підприємницької діяльності; послуги в галузі соціальних відносин та ін.;
- *за кількістю суб'єктів*, задіяних у процедурі надання послуги, – елементарні та композитні;
- *за наявністю проміжного результату* – прості та складні;
- *залежно від форми реалізації* – послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян; власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод[1].

Запитання та завдання

1. Наведіть поняття адміністративної послуги згідно із Законом України «Про адміністративні послуги».
2. Що встановлюється виключно законами України у сфері надання адміністративних послуг?
3. Чи належить до адміністративних послуг видання адміністративними органами витягів і виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів?
4. На які суспільні відносини, що мають ознаки публічних послуг, не поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги»?
5. Розкрийте ознаки адміністративної послуги.
6. За якими критеріями класифікуються адміністративні послуги?
7. Здійсніть класифікацію адміністративних послуг за порядком надання й за змістом адміністративної діяльності.
8. На які види поділяються адміністративні послуги залежно від суб'єктів отримання та від форми реалізації?

[1] Буханевич О. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. № 33. Т. 2. С.10.

РОЗДІЛ 2
СУБ'ЄКТИ ВІДНОСИН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

2.1 Суб'єкт звернення

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» **суб'єкт звернення – це фізична або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг**.

Уживання в спеціальному Законі терміна «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, тобто всі вони можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами.

У випадках, установлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 Цивільного кодексу України). Тому і споживачем окремих адміністративних послуг особа може бути по досягненні певного віку.

Приклад: отримати паспорт громадянина України можна від 14 років, а посвідчення на право керування транспортними засобами категорії «А1» та «А» – від 16.

Суб'єктами звернення з приводу надання адміністративних послуг є як фізичні, так і особи-підприємці, оскільки частиною 2 статті 9 Закону «Про адміністративні послуги» прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, зокрема фізична особа-підприємець».

Відповідно до Цивільного кодексу України право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю, і здійснює вона це право за умови державної реєстрації в порядку, установленому законом (ч. 1, ч. 2 ст. 50).

До споживачів адміністративних послуг належать юридичні особи. ЦКУ визначено, що юридичною особою є організація, створена та зареєстрована в установленому законом порядку (ч. 1 ст. 80). Залежно від порядку створення юридичні особи поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України учасниками (засновниками).

Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 81)[1].

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

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. Також переважну більшість адміністративних послуг законодавство дозволяє отримувати через представника за дорученням, однак окремі, як приклад згаданий паспорт громадянина України, можна отримати лише особисто.

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

2.2 Суб'єкт надання адміністративних послуг

У п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено коло *суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги*:

- органи виконавчої влади;
- інші державні органи;
- органи влади Автономної Республіки Крим – з урахуванням Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»;
- органи місцевого самоврядування;
- посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є вичерпним. Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функційний. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги[1].

Органи виконавчої влади як суб'єкти надання адміністративних послуг. Виходячи зі змісту 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.

Кабінет Міністрів України, як правило, адміністративні послуги безпосередньо не надає, однак в окремих випадках він постає як суб'єкт надання таких

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

послуг, ухвалюючи зокрема індивідуальні рішення, які стосуються вирішення справ фізичних або юридичних осіб (як приклад, розпорядження про погодження продажу земельних ділянок).

Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166–VI «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до законодавства України ***міністерства уповноважені надавати адміністративні послуги***. 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 (як приклад, Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо). При цьому ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури адміністративних послуг не надають.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг. Згідно зі ст. 5 Закону України від 21.05.1997 р. № 280 «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування крім власних повноважень можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього Закону містить низку статей, що передбачають, якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Так, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП.

Обсяг надання муніципальних послуг районними та обласними радами обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому така особливість є обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

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.

У територіальних громадах сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, насамперед здійснюється надання найнагальніших адміністративних послуг, зокрема в таких сферах:

- реєстрація актів цивільного стану (1-ї черги): державна реєстрація народження; державна реєстрація смерті; державна реєстрація шлюбу;
- реєстрація / зняття з реєстрації мешканців: реєстрація місця проживання особи; зняття з реєстрації місця проживання особи; надання довідки про реєстрацію місця проживання особи; реєстрація місця перебування особи; надання довідки про склад сім'ї (про зареєстрованих у житловому приміщенні осіб);
- призначення житлових субсидій;
- призначення окремих видів державної допомоги (зокрема при народженні дитини тощо);
- призначення та перерахунок пенсій.

У зв'язку із запровадженням у державно-правову практику України інституту ***старости*** об'єднаної територіальної громади (ТГ) важлива роль у наданні та сприянні громадянам у наданні адміністративних послуг належить саме цій посадовій особі місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності старости є створення відповідних умов для отримання адміністративних послуг, надання довідок для одержання адміністративних послуг в адміністративних центрах ТГ і безпосереднє надання адміністративних послуг жителям сіл і селищ, які не є адміністративними центрами ТГ.

Для отримання жителями сіл та селищ адміністративних послуг від виконавчих органів місцевого самоврядування (відділів, департаментів ради ТГ) староста в межах своїх повноважень має сприяти жителям у підготовці потрібних документів (надання бланків документів, роз'яснення порядку їх заповнення, консультування з питань переліку документів та їх форми, які потрібно додати до заяви). Для одержання громадянами адміністративних послуг в об'єднаних ТГ староста має право надавати довідки про реєстрацію місця проживання (реєстрації) особи, довідки про склад сім'ї (про склад зареєстрованих у житловому приміщенні осіб). Такі довідки надаються для призначення житлових субсидій, окремих видів державної допомоги, призначення та перерахунку пенсій.

Державний реєстратор як суб'єкт державної реєстрації також уповноважений відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» *державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських*

формувань – це особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус.

***Суб'єктами державної реєстрації відповідно до спеціального Закону є*:**

- *Міністерство юстиції України* – у виключних випадках реєстрації політичних та громадських суб'єктів;
- *територіальні органи Міністерства юстиції України* – у разі державної реєстрації первинних, місцевих, обласних, регіональних і республіканських професійних спілок, їх організацій та об'єднань, структурних утворень політичних партій, регіональних (місцевих) творчих спілок, територіальних осередків всеукраїнських творчих спілок, місцевих, обласних, республіканських АРК, Київської та Севастопольської міських організацій роботодавців та їх об'єднань, чинних третейських судів, громадських об'єднань, їх відокремлених підрозділів, громадських об'єднань, що не мають статусу юридичної особи;
- *виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, нотаріуси, акредитовані суб'єкти* – у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

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 угоду страхування цивільно-правової відповідальності. Акредитація суб'єктів і моніторинг відповідності таких суб'єктів вимогам акредитації здійснюються Міністерством юстиції України в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України (п. 14 ст. 1 Закону 6.09.2012 № 520).

2.3. Центри надання адміністративних послуг

Більшість адміністративних послуг, які є найбільш частотними серед громадян та суб'єктів підприємництва, надаються в єдиних інтегрованих офісах – центрах надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» **центр надання адміністративних послуг – це постійний робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора через його взаємодію з суб'єктами надання адміністративних послуг**.

Із законодавчого визначення слідує, що ЦНАП юридично може мати два статуси – постійний робочий орган або структурний підрозділ. Статус *постійного чинного робочого органу* передбачає його формування із працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування. Статус структурного підрозділу місцевої державної

адміністрації або органу місцевого самоврядування передбачає, що така одиниця є окремим утворенням із власним штатним розписом і власним персоналом (насамперед адміністраторами). Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП[1].

ЦНАПи утворюються при Київській міській державній адміністрації; Севастопольській міській державній адміністрації; районній у місті Києві, Севастополі державній адміністрації. ЦНАПи можуть утворюватися міською, селищною, сільською радою.

Територіальні громади з урахуванням положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» можуть укладати між собою угоди про співпрацю територіальних громад із метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Для забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП і віддалені місця для роботи адміністраторів центру[2].

ЦНАП самостійно не може визначати перелік адміністративних послуг, які можуть надаватись через нього. Це право надано органу (посадовій особі), за рішенням якого створюється такий центр. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП також можуть надаватися інші адміністративні послуги (ст. 12 Закону).

***Згідно з положеннями про центр надання адміністративних послуг метою його створення є*:**

- забезпечення надання адміністративних послуг;
- організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк і за мінімальної кількості відвідувань суб'єктами звернень;
- спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання;
- забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора[3].

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*

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. 391 с.

[2] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

[3] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44.

центр надання адміністративних послуг й організовує надання адміністративних послуг через узаємодію з суб'єктами надання таких послуг.

Така посадова особа відповідає за організацію надання певної адміністративної послуги суб'єкту звернення, наділена публічними обов'язками та відповідними адміністративними правами у виконанні відповідних завдань.

***Основні завдання адміністратора*:**

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) складання у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення заяв в електронній формі, їх друк і надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання;
4) 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;
5) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання таких послуг;
6) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та ухвалення рішень;
7) надання адміністративних послуг за рішенням органу, який ухвалив рішення про утворення центру;
8) надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;
9) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;
10) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень;
11) консультування суб'єктів звернення щодо отримання ними адміністративних послуг, що надаються в електронній формі, за допомогою безоплатного використання місць для самообслуговування.

***Адміністратор має право*:**

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг;
2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;
3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг і керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів

розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом і печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів із реєстрів та баз даних, які потрібні для надання адміністративної послуги;
5) порушувати клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру[1].

Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що ухвалив рішення про утворення відповідного ЦНАП. Кількість адміністраторів визначається тим самим органом.

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 центру[2].

Питання та завдання

1. Хто може бути суб'єктом звернення за отриманням адміністративної послуги?
2. Визначте коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги.
3. Який критерій використав законодавець – інституційний чи функціональний – для визначення кола суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги? Поясніть переваги і недоліки обох підходів.
4. Чи можуть Верховна Рада України, судові органи та прокуратура надавати адміністративні послуги? Поясніть чому?
5. Розкрите повноваження органів виконавчої влади як суб'єктів надання адміністративних послуг:
   – Кабінету Міністрів України;
   – міністерств;
   – інших центральні органи виконавчої влади;
   – інших державних органів, які надають адміністративні послуги (зокрема, Національного банку України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, тощо).
6. Які особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування?
7. Які повноваження мають територіальні громади як суб'єкти надання адміністративних послуг?

---

[1] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

[2] Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118.

8. Розкрити повноваження старости як суб'єкта надання адміністративних послуг?
9. З'ясуйте адміністративно-правовий статус державного реєстратора.
10. Розкрийте перелік і спеціалізацію суб'єктів державної реєстрації.
11. З'ясуйте адміністративно-правовий статус ЦНАПів.
12. Укажіть мету створення ЦНАПів.
13. З'ясуйте правовий статус адміністратора, як посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг.
14. Який порядок призначення та звільнення з посади адміністратора?
15. Розкрийте основні завдання та права адміністратора.

РОЗДІЛ 3
ПОРЯДОК НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1 Стадії процедури надання адміністративної послуги

Стадії надання адміністративної послуги передбачено в постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги»[1].

Так, у п.6 зазначено, що ***етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги включають***:

- *по-перше*, реєстрацію (оформлення) звернення від суб'єкта звернення;
- *по-друге*, опрацювання звернення й оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги.

  Це здійснюється 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 ЦНАП, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;
- *по-третє*, видання результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Власне етапи, які визначено в постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», можна вважати стадіями процедури надання адміністративної послуги, оскільки кожен із цих етапів містить у собі низку дій, які можуть бути об'єднанні в певні етапи. Структуру процедури складають стадії, а етапи є їх елементом.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» такі послуги надаються суб'єктами надання послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій, усній чи електронній формі. Письмова заява може бути подана суб'єктові надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником (законним представником), надіслана поштою, а в разі надання адміністративних

[1] Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 44.

послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування[1].

Перша стадія процедури надання адміністративної послуги при зверненні за такою послугою до ЦНАП буде включати етапи, визначені у Примірному регламенті ЦНАП.

Реєструючи заяву, адміністратор:

1) перевіряє відповідність вхідного пакету документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви;
2) складає опис вхідного пакету документів;
3) здійснює реєстрацію вхідного пакета документів через внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі);
4) складає лист про проходження справи в паперовій та/або електронній формі;
5) з'ясовує суб'єкта надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання ухвалення рішення у справі;
6) надсилає вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги[2].

Друга стадія процедури надання адміністративної послуги через ЦНАП є найбільш об'ємною, оскільки може охоплювати не один, а кілька етапів із різними виконавцями. У постанові КМУ від 30 січня 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 законодавстві[3].

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:
   а) повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакету документів;

---

[1] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

[2] Примірний регламент центру надання адміністративних послуг. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 1 січня 2013. № 588.

[3] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

б) здійснює реєстрацію вихідного пакету документів через внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та /або електронній формі;
в) 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 спосіб[1].

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 ЦНАП[2].

3.2 Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг

Перелік і вимоги до документів, потрібних для отримання адміністративної послуги, визначаються Законом України «Про адміністративні послуги», відповідно до ст. 9 якого забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Суб'єкт надання послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання послуг або у володінні державних органів та органів місцевого самоврядування.

Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення має подавати документи, якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсягу, достатньому для надання адміністративної послуги. Перелік таких документів установлюється ч. 7 ст. 9 Закону.

Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує такі 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,

[1] Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588.

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

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

До ***юридичних документів***, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг, слід також віднести *інформаційну* та *технологічну картки* адміністративної послуги.

Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг на 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.

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 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].

Інформаційна картка адміністративної послуги – це документ, який містить відомості про суб'єкта надання, підстави, умови, строки і порядок 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 містить інформацію про:

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

[1] Буханевич О. Адміністративні послуги в Україні: засади надання та шляхи вдосконалення. Хмельницький, 2017. С. 136.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному вебсайті та в місці 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 таких послуг можна віднести виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, доступ до Інтернету; надання послуг поштового зв'язку; продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо.

Супутні послуги надаються суб'єктами підприємництва, що займаються наданням адміністративних послуг, добір яких здійснюється суб'єктом надання послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення кращих умов для суб'єкта звернення (як приклад, мінімізації плати свої послуги, швидкості надання послуг, зручного графіку роботи тощо).

3.3 Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

Відповідно до чинного законодавства адміністративні послуги можуть надаватися на платній і безоплатній основі. У ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено загальні засади визначення ***платності*** / ***безоплатності*** адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння і використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Так, під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, **справляється плата (адміністративний збір)**. При цьому надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння ***визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення***.

Цей платіж зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання таких послуг, потрібних для отримання послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо).

Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом, платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів **забороняється**. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги[1].

[1] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

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].

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.*

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття процедури надання адміністративної послуги.
2. Які стадії включає процедура надання адміністративної послуги?
3. У чому полягає значення реєстрації (оформлення) звернення суб'єкта звернення як стадії процедури надання адміністративної послуги?
4. Розкрийте зміст опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги.
5. Які строки та форми видання результату надання адміністративної послуги?
6. Які юридичні документи супроводжують процедуру надання адміністративних послуг?
7. У чому полягає юридична природа технологічної картки адміністративної послуги?
8. Розкрийте значення та зміст інформаційної картки адміністративної послуги.
9. Які супутні послуги можуть надаватися у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, або в інших приміщеннях, де надаються такі послуги?
10. Чи можуть адміністративні послуги надаватися на платній основі? Висловіть своє ставлення до цього.
11. Виходячи з яких критеріїв визначається плата (адміністративний збір)?
12. Наведіть приклади адміністративних послуг, які надаються на безоплатній основі. Укажіть, які додатково адміністративні послуги слід надавати безкоштовно?

[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.

РОЗДІЛ 4
ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

4.1 Електронні адміністративні послуги

На законодавчому рівні поняття електронної послуги визначено в Законі «Про електронні довірчі послуги»[1]: це будь-яка послуга, що надається через інформаційно-телекомунікаційну систему.

Виходячи з цього визначення, до електронних послуг належать не лише адміністративні послуги, які надаються в електронній формі, а й інші, які не належать до категорії адміністративних, – як приклад, онлайн-запис на прийом у ЦНАП, в електронну чергу до дитячого садка, оплата комунальних платежів за допомогою онлайн-засобів тощо.

Електронні адміністративні послуги мають ті самі ознаки, що і «звичайні», при цьому вони мають і певні особливості, зокрема:

- можливість їх отримання в режимі 24/7;
- повністю автоматизовані форми заяв;
- можливість «підтягнення» інформації з інших інформаційних систем через застосування електронної взаємодії.

Відповідно до ст. 17 Закону «Про адміністративні послуги» надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – портал Дія), який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні, держателем якого є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг.

Таким органом, визначеним Кабінетом Міністрів України, є Міністерство цифрової трансформації[2]. Офіційна адреса порталу Дія в Інтернеті – diia.gov.ua.

4.2 Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану порядок надання окремих адміністративних послуг зазнав певних особливостей:

Державна реєстрація народження. Відповідно до наказу МОЗ від 04.03.2022 № 407, крім медичного свідоцтва про народження за формою № 103/о,

---

[1] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 520.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1137 (в редакції постанови КМУ від 16 серпня 2022 р. № 937).

підставою для реєстрації народження є довідка довільної форми, виписана медичним працівником без проставлення печатки з визначеним переліком відомостей. Така довідка прирівняна до свідоцтва.

Зареєструвати народження може будь-який орган ДРАЦСГу, якщо доступ до реєстру ДРАЦСГу тимчасово відсутній, то актовий запис цивільного стану складається в паперовій формі.

Грошова компенсація бебі-боксу. На період введення воєнного стану в разі неможливості ухвалення рішення про призначення чи відмову у призначенні грошової компенсації відповідно до Порядку та умов реалізації пілотного проєкту «Монетизація одноразової натуральної допомоги «пакунок малюка» у 2020–2024 роках», затверджених постановою КМУ від 29 липня 2020 р. № 744 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 р. № 1390), таке рішення ухвалюється структурним підрозділом із питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві державних адміністрацій / районних військових адміністрацій, виконавчим органом міської ради на підставі заяви отримувача, поданої особисто за місцем проживання / перебування / звернення отримувача. Заява та документи можуть бути подані до виконавчого органу сільської, селищної ради, центру надання адміністративних послуг (постанова КМУ від 5 березня 2022 р. № 204).

Від січня 2024 року грошовий еквівалент бебі-боксу становить 7689 грн.

Отримувач може звернутися за грошовою компенсацією:

1) через надсилання заяви та документів поштою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення райдержадміністрації або подання до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, центру надання адміністративних послуг за місцем проживання або перебування;
2) під час надання йому комплексної електронної публічної послуги «єМалятко» відповідно до Порядку надання комплексної електронної публічної послуги «єМалятко», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2023 р. № 853 «Деякі питання надання комплексної електронної публічної послуги “єМалятко”» (п. 7 Порядку та умов реалізації пілотного проекту «Монетизація одноразової натуральної допомоги “пакунок малюка” у 2020–2024 роках», затверджених постановою КМУ від 29 липня 2020 р. № 744 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2021 р. № 1390)).

Допомога у зв’язку з вагітністю та пологами. За звичайних обставин рішення про виплату допомоги з вагітності та пологів ухвалюється комісією із соціального страхування (або уповноваженою особою) підприємства, установи, організації. Таке рішення оформляється протоколом засідання комісії (рішенням уповноваженого); бухгалтер складає і подає до Фонду соціального страхування заяву-розрахунок (наказ МОЗ від 17.06.2021 р. № 1234).

Однак в умовах воєнного стану громадяни можуть самостійно звернутися до найближчого відділення Фонду соціального страхування України за місцем тимчасового перебування внаслідок евакуації, за місцем реєстрації тощо. Для цього

треба мати паперовий ЛН або е-лікарняний; копії 1–4-ї, 11–16-ї сторінок паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, а також реєстраційного номера облікової картки платника податків. Довідка про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи в такому разі не вимагається.

Державна реєстрація смерті. В умовах воєнного стану застосовується принцип екстериторіальності, тобто реєстрацію смерті проводить будь-який орган ДРАЦС незалежно від місця смерті чи проживання померлої особи. Із заявою про реєстрацію смерті до органу ДРАЦС можуть звернутись родичі померлого, представники органу опіки та піклування, працівники житлово-експлуатаційних організацій, адміністрації закладу охорони здоров'я, де настала смерть, а також інші особи. До такої заяви додається документ установленої форми про смерть, виданий закладом охорони здоров'я чи судово-медичною установою, або рішення суду про оголошення особи померлою чи про встановлення факту смерті особи. У разі настання смерті особи в районі ведення активних бойових дій чи на тимчасово окупованій території, де отримати медичне свідоцтво про смерть немає можливості, рекомендується скласти колективний акт про настання смерті та звернутися до суду (за місцем перебування заявника) про встановлення факту смерті (наказ Міністерства юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5).

Якщо родичі померлого мешкають у регіоні, де відсутня можливість звернення до відділів ДРАЦС (території, де державні органи не здійснюють повноваження через військові дії), вони можуть звернутися через адвоката або представника, який буде діяти на основі нотаріально завіреної довіреності.

Реєстратор на підставі актового запису цивільного стану видає заявнику, який звернувся за реєстрацією смерті, свідоцтво про державну реєстрацію смерті, що є єдиним документом, який підтверджує факт реєстрації смерті, а також витяг із Державного реєстру актів цивільного стану громадян про смерть для отримання допомоги на поховання.

Видання довідки внутрішньо переміщеної особи (ВПО). Внутрішньо переміщені особи можуть отримати послугу у відкритих ЦНАПах, що до війни надавали адміністративні послуги соціального характеру, та в центрах, де є працівник Управління соціального захисту населення, або безпосередньо у відділі соцзахисту, у «Дії». Реєстрація ВПО в місцевих радах та ЦНАПі здійснюється через ПЗ «Соціальна громада».

Із приводу отримання статусу внутрішньо переміщеної особи можна звернутися до підрозділу з питань соціального захисту населення при державних адміністраціях; виконавчих комітетів сільських/селищних/міських рад; місцевих центрів надання адміністративних послуг («ЦНАПів»).

Довідка ВПО дозволить отримувати щомісячну адресну допомогу, переоформити соціальні виплати, пенсію, влаштувати дитину в садок/школу, отримати доступ до медичного обслуговування й багато іншого.

Перелік необхідних документів:

– заява;
– документ, що посвідчує особу (паспорт/посвідка на проживання/свідоцтво про народження та ін.);

– документ, що підтверджує повноваження особи як законного представника/родича малолітніх/недієздатних осіб, які не можуть бути заявниками самостійно (довіреність, свідоцтво про народження, рішення суду про усиновлення/визнання особи недієздатною);
– докази, що підтверджують факт проживання на території, де є обставини для надання статусу ВПО (відмітка про реєстрацію місця проживання в паспорті, трудова книжка із зазначенням адреси працевлаштування, довідка із закладу освіти, свідоцтво про право власності на нерухоме майно, договір оренди житлового приміщення із зазначенням відповідної адреси, рішення суду про влаштування дитини в дитячий будинок, а також будь-які інші матеріали (фото, відео, листування, дані геолокацій), що можуть свідчити про проживання особи на такій території).

Орган соціального захисту населення вносить інформацію про ВПО до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.

Якщо переселенець звернувся за довідкою до місцевої ради або ЦНАПу чи органу соцзахисту, то саме їхній уповноважений співробітник має її видати.

Е-довідка ВПО може бути сформована завдяки Єдиній інформаційній базі даних про ВПО та порталу «Дія» і відображена в застосунку «Дія» (постанова КМУ від 13 березня 2022 р. № 269).

Допомога на проживання внутрішньо переміщеним особам. Допомога надається особам, які перемістилися з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також території адміністративно-територіальної одиниці, де проводяться бойові дії та яка визначена в Переліку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких платникам єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які перебувають на обліку на відповідній території, може надаватися допомога в рамках програми «є-Підтримка», затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 березня 2022 р. № 204.

Допомога призначається на кожну внутрішньо переміщену особу, відомості про яку включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Від 1 листопада 2023 р. допомога призначається на шість місяців на сім'ю, яка вперше звернулася за призначенням допомоги, та виплачується щомісяця одному з членів сім'ї в такому розмірі: для осіб з інвалідністю та дітей – 3000 гривень, для інших осіб – 2000 гривень.

Допомога призначається на кожного члена сім'ї, відомості про якого включено до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

Допомога призначається за повний місяць, у якому уповноважена особа звернулася за її наданням, незалежно від дати такого звернення (постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 332 в редакції постанови КМУ № 789 від 31.07.2023).

Повідомлення про пошкоджене та знищене під час війни майно. Українці можуть подати повідомлення про пошкоджену/ знищену власну нерухомість

внаслідок війни незалежно від місця проживання/перебування – самостійно через застосунок «Дія», якщо мають РНОКПП (ідентифікаційний код), із допомогою адміністратора ЦНАП або нотаріуса.

Для самостійного подання інформаційного повідомлення фізичній особі – громадянину України (крім його представника) потрібно встановити мобільний додаток порталу Дія на електронному носії, критерії якого підтримують його використання, або створити особистий електронний кабінет користувача на порталі Дія та пройти електронну ідентифікацію та автентифікацію, зокрема з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, кваліфікованих електронних підпису та печатки, а також інших засобів ідентифікації, які дають змогу однозначно встановлювати особу; заповнити інформаційне повідомлення, яке формується засобами порталу Дія.

Адміністратори ЦНАП і нотаріуси, до яких звернулися, щоб подати повідомлення, мають у той же день встановити особу або повноваження її представника; заповнити повідомлення через портал Дія; роздрукувати зареєстроване повідомлення за бажанням відвідувача.

Інформаційне повідомлення вважається отриманим у день подання і зберігається на порталі Дія. Повідомлення про реєстрацію автоматично надійде через портал Дія (постанова КМУ від 13 червня 2023 р. № 624).

Паспортні послуги. Паспортні послуги, що надаються під час війни:

– видання ID-картки, закордонного паспорту, посвідки на постійне та тимчасове проживання;
– вклеювання фотокартки (25, 45 років) до паспорта-книжечки;
– продовження строку дії закордонних паспортів до 5 років;
– внесення відомостей про дітей (вклеювання фотокартки до закордонного паспорта батьків/законного представника – на період дії воєнного стану відповідно до постанови КМУ від 28.02.2022 року № 170).

Для отримання послуг можна звертатись до:

– підрозділу Державної міграційної служби;
– Центру обслуговування «Паспортний сервіс»;
– Центру надання адміністративних послуг.

На сьогодні можна одночасно оформити ID-карту та закордонний паспорт:

– у разі оформлення ID-карти вперше в 14 років;
– у подальшому в разі втрати документів або їх обміну у зв’язку зі зміною персональних даних.

До вищевказаних органів можна звернутись і з приводу одночасного оформлення ID-карти та закордонного паспорта в разі оформлення ID-карти вперше в 14 років та в подальшому в разі втрати документів або їх обміну у зв’язку зі зміною персональних даних.

У разі оформлення в 14 років уперше сплачується лише послуга оформлення закордонного паспорта (постанова КМУ від 28 лютого 2022 р. № 170).

10 червня 2022 року Кабінет Міністрів України затвердив постанову № 678, якою ухвалив Порядок реалізації експериментального проєкту щодо оформлення

паспорта громадянина України та паспорта для виїзду за кордон громадянам України, які перебувають за межами України, оформлення, обміну іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, посвідки на постійне проживання під час їх перебування за межами України (зі змінами, внесеними згідно з постановою КМУ № 897 від 22.08.2023). Передбачено, що документи для оформлення ID-картки та закордонного паспорта громадянам України, які перебувають за межами нашої країни, ухвалює розміщений за кордоном відокремлений підрозділ (філія, представництво) державного підприємства, що належить до сфери управління ДМС та є адміністратором Єдиного державного демографічного реєстру (далі – відокремлений підрозділ). Перелік держав, у яких здійснюється діяльність відокремленого підрозділу, визначається ДМС за погодженням з МЗС.

28 жовтня 2022 року КМУ ухвалив постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України», якою значно спростив порядок оформлення паспортних документів під час воєнного стану.

Постанова передбачає такі зміни в оформленні документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство:

- закордонні дипломатичні установи можуть оформлювати паспорти громадянина України для виїзду за кордон дитині на підставі звернення лише одного з батьків;
- надано можливість формувати е-паспорт громадянина України, е-паспорт громадянина України для виїзду за кордон особам, які не змогли отримати раніше такий документ через тимчасову окупацію території України або активні бойові дії;
- визначено механізм завершення оформлення паспортних документів, що були виготовлені, але не одержані через припинення роботи відповідних підрозділів ДМС у зв'язку з окупацією чи бойовими діями. У такому разі завершити процедуру може інший територіальний підрозділ ДМС;
- передбачається можливість пересилання виготовлених паспортних документів для їх видання громадянам від одного територіального підрозділу ДМС до іншого в межах України, а також до закордонних дипломатичних установ. При цьому отримання паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон громадянином України чоловічої статі віком від 18 до 60 років здійснюється в територіальному органі /територіальному підрозділі ДМС. Пересилання таких паспортів до відокремленого підрозділу або закордонної дипломатичної установи України для організації їх видання не здійснюється.

Також цією постановою розширюється коло свідків, які беруть участь у процедурі встановлення особи під час отримання паспорта після досягнення 18 років, та, у разі неможливості членам сім'ї бути присутніми особисто, передбачається здійснення цієї процедури у режимі відеоконференцзв'язку.

Державна реєстрація / перереєстрація / зняття з обліку автомобіля. Порядок реєстрації транспортних засобів визначається постановою КМУ від 07 вересня 1998 року № 1388 «Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів».

Державна реєстрація транспортних засобів здійснюється територіальними органами з надання сервісних послуг МВС із метою контролю відповідності конструкції транспортних засобів установленим вимогам правил і нормативів, дотримання законодавства, що визначає порядок сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), використання транспортних засобів в умовах воєнного і надзвичайного стану, а також для ведення їх обліку та запобігання вчиненню щодо них протиправних дій.

Державна реєстрація (перереєстрація), зняття з обліку транспортних засобів, крім транспортних засобів, що були в експлуатації за кордоном, може проводитися сервісними центрами МВС через державне підприємство, що належить до сфери управління ДМС, на підставі узгоджених між ними рішень у порядку, установленому МВС.

На період дії воєнного стану доступними є:

– реєстрація нового авто, придбаного в автосалоні;
– реєстрація авто, ввезеного з-за кордону;
– перереєстрація транспортного засобу при оформленні договору купівлі-продажу.

Ці послуги можна отримати в сервісних центрах МВС.

Розпорядженням КМУ від 17 травня 2022 р. № 391-р передбачено можливість реєстрації, перереєстрації, зняття з обліку колісних транспортних засобів усіх категорій (а не лише нових) із виданням свідоцтва про реєстрацію номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з виданням облікової картки та номерних знаків для разових поїздок (для транспортних засобів, які відповідно до законодавства не підлягають огляду/ експертному дослідженню, або на які подано підтверджувальні документи про його проведення, або якщо інформація про його проведення міститься в єдиній інформаційній системі МВС) через центри надання адміністративних послуг.

Оформлення посвідчення водія. За період дії воєнного стану у цій сфері сталися такі зміни:

– водійське посвідчення, термін дії якого закінчився під час війни, є дійсним; строки тимчасових реєстраційних талонів тимчасового ввезення транспорту для особистого користування, термін дії яких закінчився під час війни, продовжуються на рік;
– медична довідка для оформлення посвідчення не потрібна.

Державна реєстрація нерухомості, бізнесу, громадських формувань. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» від 6 березня 2022 року № 209 в умовах воєнного стану та впродовж одного місяця від дня його припинення або скасування державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, надання / отримання відомостей / інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, зокрема через безпосередній доступ до них (крім державної реєстрації, що відповідно до законодавства здійснюється в автоматичному режимі), здійснюється / забезпечується:

– *державними реєстраторами юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань, державними реєстраторами речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень*, що перебувають у трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації / суб'єктом державної реєстрації прав, місцем перебуванням якого є адміністративно-територіальна одиниця, що не належить до територій активних бойових дій (крім територій активних бойових дій, на яких функціюють державні електронні інформаційні ресурси) та тимчасово окупованих російською федерацією територій, включених до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією, затвердженого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації, та відповідають усім встановленим вимогам;
– *державними та приватними виконавцями* відповідно до повноважень, визначених законом, перелік яких письмово повідомляється Міністерством юстиції технічному адміністратору Державного реєстру прав;
– *державними та приватними нотаріусами*.

***Посадовим особам територіальних органів Міністерства юстиції, крім повноважень, визначених законом, також дозволяється*:**

- у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень:
  – державна реєстрація набуття обтяжень речових прав на нерухоме майно на підставі судового рішення;
  – реєстрація судового рішення про заборону вчинення реєстраційних дій;
- у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань:
  – державна реєстрація на підставі судових рішень про заборону вчинення реєстраційних дій, про накладення арешту корпоративних прав.

Заявником у разі подання документів для державної реєстрації юридичної особи, яка належить до сфери управління центрального чи місцевого органу виконавчої влади або частка держави в статутному капіталі якої становить 100 відсотків, може бути уповноважена органом управління відповідними об'єктами державної власності / корпоративними правами особа.

За державну реєстрацію благодійних організацій, громадських об'єднань, що допомагають ЗСУ, адміністративний збір не справляється.

Сплата адміністративного збору може підтверджуватися е-копією та скрин-копією платіжки.

Якщо доступ до реєстрів / систем тимчасово відсутній, вимоги щодо обов'язкового використання їхніх відомостей не застосовуються.

В умовах воєнного стану із громадських формувань реєструються лише громадські об'єднання.

Справжність підписів на довіреностях і заповітах засвідчується без спеціальних бланків нотаріальних документів на білих аркушах паперу (постанова КМУ від 06.03.2022 № 209 зі змінами).

Деякі питання ліцензування. Відповідно до постанови КМУ «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» від 18 березня 2022 р. № 314 у період воєнного стану право на провадження господарської діяльності може набуватися суб'єктами господарювання на підставі безоплатного подання до органів ліцензування, дозвільних органів та суб'єктів надання публічних (електронних публічних) послуг декларації про провадження господарської діяльності, що містить відомості згідно з додатком 1, без отримання дозвільних документів (документів дозвільного характеру, ліцензій або інших результатів надання публічних послуг), крім видів господарської діяльності за переліком згідно з додатком 2 до цієї Постанови.

Органи ліцензування, дозвільні органи та суб'єкти надання публічних (електронних публічних) послуг формують і ведуть переліки поданих декларацій.

Декларація може бути подана за вибором суб'єкта господарювання незалежно від задекларованого (зареєстрованого) місця перебування (проживання), провадження господарської діяльності або розташування відповідного об'єкта:

– в електронній формі – через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, зокрема засобами мобільного додатку Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія» (у разі подання декларації фізичною особою-підприємцем);
– у паперовій формі – через центр надання адміністративних послуг із подальшим переданням органам ліцензування, дозвільним органам та суб'єктам надання публічних (електронних публічних) послуг засобами порталу «Дія». Після внесення інформації до порталу «Дія» декларація повертається заявнику (постанова КМУ від 10.03.2022 № 241).

Запитання і завдання

1. Розкрийте можливості електронних адміністративних послуг в умовах воєнного стану
2. З'ясуйте особливості надання окремих адміністративних послуг в умовах воєнного стану:
   – державної реєстрації народження;
   – грошової компенсації бебі-боксу;
   – надання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами;
   – державної реєстрації смерті;
   – видання довідки внутрішньо переміщеної особи;
   – порядку надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам.
3. З'ясуйте, яким чином має здійснюватися повідомлення про пошкоджене та знищене під час війни майно.
4. Розкрийте порядок надання паспортних послуг в умовах воєнного стану.
5. Здійсніть характеристику процедури державної реєстрації, перереєстрації та зняття з обліку автомобіля.
6. Узагальніть особливості оформлення посвідчення водія.
7. З'ясуйте порядок державної реєстрації нерухомості, бізнесу, громадських формувань.
8. Розкрийте особливості ліцензування в умовах воєнного стану.

ГЛАВА 6
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

РОЗДІЛ 1
ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[2]

1.1 Поняття та сутність інструментів публічного адміністрування[3]

Установлення норм права для публічного адміністрування так би й залишилося нереалізованим добрим наміром, якби в арсеналі адміністративних органів не було належних правових інструментів для їх реалізації.

Вони є невід'ємною й найбільш об'ємною частиною та інститутом Загального адміністративного права. У найбільш загальному розумінні це способи адміністративної діяльності адміністративних органів.

Зауважимо, що як для військовослужбовців Збройних Сил України на полі бою FPV-дрони[4] є бойовим інструментом, так і для адміністративних органів видання підзаконних нормативно-правових актів є професійними знаряддям відбиття російсько-терористичної агресії.

Приклад: ***НАКАЗ***[5] *Головнокомандувача Збройних Сил України від 3 квітня 2022 р. № 73 про організацію взаємодії між Збройними Силами України та медіа, що затвердив алгоритм їх спільної дільності для запобігання витоку інформації з обмеженим доступом, яка може бути використана противником*[6].

---

[1] За загальною редакцією **Олександра Фелика**.

[2] Автор-упорядник: **Олександр Фелик**.

[4] **FPV-дрони** (First Person View) – винахід українських військових, які вперше застосували їх у світову військовому мистецтві. Тим самим назавжди змінили тактику та стратегію ведення військових дій на землі і на морі. За оцінками експертів, такі дрони у 30 разів ефективніші у знищенні бронетехніки, ніж артилерія.

[5] У цьому прикладі «наказ» є формою такого інструменту публічного адміністрування, як видання підзаконного нормативно-правового акта.

[6] Перелік інформації, розголошення якої може призвести до обізнаності противника про дії Збройних Сил України, інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану. Затверджено наказом Головнокомандувача Збройних Сил України від 3 квітня 2022 № 73.

Призначення інструментів публічного адміністрування полягає в тому, що:

1) вони є комплексом адміністративно-правових заходів;
2) їх безпосередньо використовують адміністративні органи в процесі реалізації своїх повноважень;
3) вони використовуються з метою забезпечення публічного інтересу – охорони прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом.

***Сутнісні характеристики інструментів публічного адміністрування полягають у такому*:**

По-перше, інструменти публічного адміністрування мають правову природу, що забезпечує їхню легітимність і законність. Вони використовуються в межах компетенції адміністративних органів відповідно до чинного законодавства і є засобом правового врегулювання суспільних відносин.

По-друге, ці інструменти є зовнішнім виразом адміністративної діяльності адміністративних органів. Вони використовуються виключно для досягнення публічних інтересів, забезпечення правопорядку та реалізації державної політики. Інструменти публічного адміністрування безпосередньо впливають на суспільні процеси, сприяючи забезпеченню публічного адміністрування.

По-третє, інструменти публічного адміністрування відзначаються здатністю до адаптації та гнучкості до проблем у сфері публічних суспільних відносин. Вони можуть змінюватися залежно від потреб суспільства та держави, що дозволяє адміністративним органам оперативно реагувати на такі проблеми, як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації.

По-четверте, інструменти публічного адміністрування забезпечують прозорість і підзвітність адміністративних органів. Вони сприяють відкритості процесу ухвалення управлінських рішень і контролю з боку громадськості, що підвищує рівень довіри до державних інституцій.

По-п'яте, інструменти публічного адміністрування мають багатофункційний характер, оскільки їх застосування дозволяє вирішувати різноманітні питання публічного адміністрування. Вони спрямовані на забезпечення ефективності публічного адміністрування, виконання правових норм та захист прав і свобод громадян[1].

Отже, ***інструмент публічного адміністрування*** *– це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою адміністративних дій, реалізований у межах визначеної законом компетенції адміністративних органів із метою досягнення бажаного публічного результату*.

[1] Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 44–50.

1.2 Класифікація інструментів публічного адміністрування

У юридичній літературі на основі чинного законодавства та загальновизнаних доктрин виділяють такі основні інструменти публічного адміністрування:

- підзаконний нормативно-правовий акт;
- адміністративний акт;
- адміністративний договір;
- планування;
- фактична дія;
- заходи заохочення та переконання;
- заходи адміністративного примусу;
- контроль (нагляд);
- адміністративно-правовий режим;
- електронне врядування.

При цьому слід зазначити, що види інструментів публічного адміністрування не є догматичною конструкцією, адже законами, підзаконними нормативними актами, а інколи й доктринами адміністративного права можуть бути визнані й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування[1].

1.3 Вибір належного інструмента публічного адміністрування

Вибір потрібного інструмента публічного адміністрування в діяльності адміністративних органів базується на двох основних засадах:

по-перше – дотримуватися принципу законності, коли адміністративні органи має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, тобто обирати серед інструментів ті, використання яких прямо дозволяє законодавчо прописана компетенція;

по-друге – обирати з них ті, що забезпечують найбільш ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства;

по-третє, застосування примусового інструменту публічного адміністрування має здійснюватися таким чином, щоб завдавати мінімальних несприятливих наслідків для осіб, щодо яких вони застосовані. За можливості – із попередженням про їх застосування та починаючи з менш несприятливих заходів.

[1] Позитивні види інструментів публічного адміністрування, які розширюють можливості приватних осіб, можуть установлюватися як законами України, так і підзаконними нормативними актами, а негативні, що обмежують права, свободи і законні інтереси приватних осіб та/або мають своїм наслідком застосування адміністративного примусу – виключно законами України.

При виборі інструмента публічного адміністрування адміністративний орган має враховувати низку чинників, що можуть містити певні суперечності. Він має оптимально поєднувати найвищу ефективність у відновленні порушених цінностей особи, яка цього потребує, із мінімальними незручностями для інших осіб, а також із найменшими витратами адміністративних і матеріальних ресурсів та часу.

Запитання і завдання

1. Розкрийте призначення інструментів публічного адміністрування в системі адміністративного права України.
2. З'ясуйте сутнісні характеристики інструментів публічного адміністрування.
3. Наведіть категорійне визначення інструмента публічного адміністрування.
4. Здійсніть класифікацію інструментів публічного адміністрування.
5. З'ясуйте, чи можуть наказом МВС України вводитися нові адміністративні санкції за порушення норм адміністративного права, компетенція щодо забезпечення яких віднесена законом до Національної поліції.
6. Розкрийте зміст критеріїв вибору інструментів публічного адміністрування.
7. Визначте, у випадку виникнення суперечностей які чинники має враховувати адміністративний орган при обранні інструментів публічного адміністрування?

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД[1]

2.1 Значення адміністративного розсуду при застосуванні інструментів публічного адміністрування

Надане адміністративному органу право самостійного вибору варіанта поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку застосування адміністративно-правової норми найбільш рельєфно виявляється через інститут адміністративного розсуду.

Адміністративний розсуд *застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє адміністративний орган певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору меж, установлених адміністративно-правовими нормами.*

Адміністративно-правові норми можуть визначати цілі, завдання, компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, які вирішують певне питання, але не регламентують самого змісту рішення чи роблять це в дуже абстрактній формі, надаючи органу, посадовій, службовій особі можливість самим вирішувати, чи існують у певному конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені правовою нормою дії.

Динамічний характер змін у публічному адмініструванні, пошук адміністративними органами найбільш оптимальних рішень вимагає розширеного простору в адміністративно-правовому регулюванні, у дозволеній законодавством поведінці й можливих варіантах її наслідків. У процесі реалізації такого положення та з огляду на нього у правозастосовній діяльності суб'єктів публічного адміністрування дедалі предметніше використовуються норми-принципи та норми-цілі. У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Ступінь визначеності адміністративного розсуду

- ***Адміністративний розсуд першого виду*** може полягати в наданні адміністративному органу, 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,

[1] Автори-упорядники й упорядниці: **Анатолій Берлач**, **Марина Булкат**, **Леся Малюга**, **Юрій Лісогор**, **Петро Ольшевський**, **Юрій Лазоренко**.

передбаченого адміністративно-правовою нормою. У такому разі адміністративний розсуд започаткований як двоєдине дійство, що стосується як оцінювання юридичного факту, так і вибору одного з видів адміністративного впливу[1].

Приклад: згідно з вимогами Податкового кодексу України орган контролю має право ухвалити рішення про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань і податкового боргу, а також списання безнадійного податкового боргу в порядку, передбаченому законодавством.

• ***Адміністративний розсуд другого виду*** наявний тоді, коли норма права уповноважує адміністративний орган діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень. Ідеться про повноваження органів із надання громадянам певних суб'єктивних прав.

• До ***адміністративного розсуду третього виду*** можна віднести ухвалення адміністративним органом рішення на підставі норм, які містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, як-от «доцільність», «потреба», «із важливих підстав». Тим самим потреба застосовувати адміністративний розсуд зумовлюється самим формулюванням правила норми.

Приклад: згідно з КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, звільняється від адміністративної відповідальності з переданням матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого й особи правопорушника до нього «доцільно» застосувати заходи громадського впливу.

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

– *адміністративний розсуд імперативного типу*. Він наявний, коли адміністративно-правова норма, установлюючи можливі варіанти рішень, залишає на розсуд суб'єктів адміністрації вибір одного з цих варіантів;
– *адміністративний розсуд диспозитивного типу* – такий стан, коли адміністративно-правова норма вповноважує суб'єктів адміністрації діяти на власний розсуд під час реалізації наданих їм повноважень;
– *адміністративний розсуд інтерпретаційного типу* – пов'язаний з оцінюванням публічного інтересу та суб'єктивною інтерпретацією оціночних понять, як-от «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо.

Адміністративний розсуд у діяльності адміністративних органів пов'язаний із дискреційними повноваженнями.

Повноваження щодо реалізації адміністративного розсуду, коли вони не передбачають обов'язків органу адміністрування, посадової або службової особи узгоджувати свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом, мають назву

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

«дискреційні повноваження», які найчастіше виявляються як «*права*». Наділяючи орган публічного адміністрування, посадову або службову особу такими повноваженнями, законодавець уживає дієслово «може». Інакше, коли в правовій нормі говориться, що особа може отримати якесь благо, а суб'єкти публічного адміністрування мають право це вирішити, то таке положення вказує на можливість застосування адміністративного розсуду[1].

Отже, ***адміністративний розсуд*** *– це визначені нормами адміністративного права межі щодо можливої адміністративної діяльності адміністративних органів під час забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу суспільства*.

2.2 Умови застосування адміністративного розсуду

Право адміністративних органів діяти на власний розсуд визначається не тільки в українському законодавстві про адміністративні процедури, але й інших європейських країн.

У зв'язку з надзвичайною важливістю цього питання Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив спеціальну Рекомендацію Я (80) «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами». У цьому документі «*дискреційне повноваження*» визначається як таке, що надає адміністративному органу певний ступінь «свободи» під час ухвалення рішення, таким чином даючи йому змогу обрати з кількох юридично передбачених рішень найбільш прийнятне для вирішення по суті практичної справи.

Термін «дискреційне повноваження» означає повноваження, яке адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень те, яке він уважає найбільш відповідним таким обставинам.

Рекомендація містить низку ***принципів***, якими мають керуватись адміністративні органи держав-членів Ради Європи під час ухвалення дискреційних рішень, а також їх мають ураховувати контрольні структури. Чимало таких принципів відповідають принципам адміністративного права.

Так, документ передбачає, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень:

- не має інших цілей ніж ті, з яких повноваження було надано;
- дотримується об'єктивності та неупередженості, беручи до уваги тільки ті чинники, які стосуються певної справи;
- дотримується принципу рівності перед законом через запобігання несправедливій дискримінації, потребу однакового ставлення до особи при дослідженні як де-факто, так і де-юре;

[1] Мельник Р. та ін. 100 відповідей на 100 питань по загальному адміністративному праву : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2017.

– підтримує відповідний баланс між будь-якими несприятливими наслідками, які можуть бути від ухваленого ним рішення для прав, свобод або інтересів осіб, і цілями, які він переслідує (принцип пропорційності);
– ухвалює рішення впродовж строку, який є розумним з огляду на питання, про яке йдеться під час вирішення справи;
– послідовно застосовує будь-які загальні адміністративні вказівки, враховуючи конкретні обставини кожної справи;
– надає доступ до адміністративних указівок приватним особам. Передбачається, що не достатньо, щоб загальні адміністративні вказівки були доступні тільки органу, якого це стосується. Потрібно, щоб особа, якої це стосується, мала доступ до адміністративних вказівок і таким чином могла діяти обізнано відповідно до тих критеріїв, які стосуються справи;
– надає пояснення свого відступу від загальних адміністративних вказівок, який несприятливо впливає на права, свободи чи інтереси приватних осіб (тобто мотивує його);
– акти, ухвалені під час здійснення дискреційних повноважень, підлягають контролю щодо їх відповідності законності з боку суду або іншого незалежного органу (наприклад, омбудсману);
– бездіяльність адміністративного органу впродовж розумного строку також підлягає контролю з боку незалежних контрольних органів держави;
– суд або інший незалежний орган, який контролює здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, має необхідні засоби, зокрема доступу до інформації, на основі якої ухвалено рішення.

Отже, *адміністративні органи під час ухвалення рішень із застосуванням адміністративного розсуду згідно зі Рекомендацією щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами ухваленою Комітетом Міністрів Ради Європи, не мають діяти довільно. Вони мають обирати найоптимальніший варіант рішення з погляду досягнення публічних інтересів*[1].

Виходячи з таких вивідних положень, під час застосування адміністративного розсуду суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний: використовувати виключно прямі чітко визначені межами закону повноваження, і тільки після їх офіційного оприлюднення; дотримуватися мети уповноваження; ретельно з'ясовувати обставини у справі; дотримуватися принципу пропорційності; дотримуватися принципу рівності; дотримуватися критеріїв розсудливості; мотивувати свої рішення.

[1] Рекомендація № Я (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.

Запитання і завдання

1. У яких випадках адміністративний орган може застосовувати адміністративний розсуд?
2. Розкрийте сутність адміністративного розсуду першого виду, коли адміністративний орган має повноваження оцінювати не лише юридичний факт, але й видати адміністративний акт.
3. Схарактеризуйте зміст адміністративного розсуду другого виду, коли норма права уповноважує адміністративний орган діяти на власний розсуд під час реалізації наданих йому повноважень.
4. Визначте особливості адміністративного розсуду третього виду, який пов'язаний із гнучкими нормами адміністративного права.
5. Розкрийте зміст адміністративного розсуду імперативного, диспозитивного та інтерпретаційного типів.
6. Проаналізуйте адміністративний розсуд у діяльності адміністративних органів, пов'язаний із дискреційними повноваженнями.
7. Наведіть поняття дискреційних повноважень у сфері адміністративних послуг.
8. З'ясуйте умови застосування адміністративного розсуду.
9. Розкрийте зміст Рекомендації (80) Комітету Міністрів Ради Європи щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами.

РОЗДІЛ 3
ПІДЗАКОННИЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АКТ[1; 2]

3.1 Поняття та ознаки підзаконного нормативно-правового акта

Нормативно-правовий акт – це офіційний документ, ухвалений (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку в письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію.

Установлення адміністративними органами норм права підзаконного характеру – це адміністративна правотворча (розпорядча) діяльність, яка здійснюється у формі видання актів неперсоніфікованого (загального) характеру – нормативних.

Видання підзаконних нормативно-правових актів є правом визначених законом суб'єктів владних повноважень. Зазначеними повноваженнями наділено Президента України (ч. 3 ст. 106), Кабінет Міністрів України (ч. 1 ст. 117), Раду міністрів Автономної Республіки Крим (ч. 2 ст. 135), голів місцевих державних адміністрацій (ч. 8 ст. 118), органи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 144). Зазначені положення Основного Закону конкретизуються у відповідних законах. Так, у ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що міністерство видає накази, які є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Видання підзаконних нормативно-правових актів адміністративними органами викликано тим, що загальні норми і правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всіх аспектів, які потребують додаткового врегулювання нормами адміністративного права. Тому й виникає потреба в конкретизації та деталізації законодавчих норм на стадії їх правозастосування.

***Підзаконним нормативно-правовим актам властиві такі ознаки*:**

- ✓ вони є єдиним правотворчим інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого адміністративні органи здійснюють розпорядчу діяльність щодо виконання своїх функцій до моменту правозастосування;

---

[1] Авторка: **Тетяна Кравцова**.

[2] У чинному КАСУ та Законі України «Про правотворчу діяльність» прописано категорію «нормативно-правовий акт», у Програмі єдиного фахового вступного випробування з базових правничих дисциплін, що затверджена наказом МОН 28.03.2020 № 410, – «нормативний акт». Автори підручника вважають, що ці категорії для потреб цієї навчальної праці є тотожними.

- ✓ ухвалені (видані) на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямовані на їх уточнення та деталізації;
- ✓ без підзаконних нормативно-правових актів не може існувати публічне адміністрування. Адміністративні органи будуть не в змозі забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб, адже норми адміністративного права, сформульовані в законах, не охоплюють усіх аспектів;
- ✓ мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою;
- ✓ мають подвійну юридичну природу: *по-перше*, є інструментом адміністративної діяльності адміністративних органів; *по-друге*, є вторинними нормами адміністративного права;
- ✓ здійснюються у формі видання адміністративними органами актів неперсоніфікованого характеру – офіційних документів – постанов, указів, наказів тощо;
- ✓ розраховані на невизначене коло осіб, вимоги підзаконного нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються у нормативно регламентованій ситуації;
- ✓ застосовуються неодноразово, діють упродовж тривалого часу та не вичерпують дії фактами їхнього застосування – наділені якісною нормативністю;
- ✓ ухвалюються виключно повноважними адміністративними органами в установленому порядку й згідно з офіційно передбаченою процедурою;
- ✓ можуть бути опротестовані або оскаржені – скажімо, у порядку адміністративного судочинства;
- ✓ у разі недотримання вміщених у них юридичних владних приписів спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони;
- ✓ із ними пов'язане розв'язання адміністративними органами численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

Отже, ***до підзаконних нормативно-правових актів належать*** *прийняті в ході розпорядчої діяльності уповноваженими адміністративними органами офіційні документи, які встановлюють або змінюють вторинні норми права, розраховані на невизначене коло осіб що застосовуються неодноразово*.

3.2 Види підзаконних нормативно-правових актів

3.2.1 Поділ підзаконних нормативно-правих актів за юридичною силою

Юридична сила – це основа для визначення співвідношення взаємної ієрархічної підпорядкованості у системі нормативно-правових актів, зумовленого сукупністю ознак, що випливають із засад конституційного устрою в Україні;

компетенції та територіальної юрисдикції суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом; інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом[1].

***Відповідно Закону України «Про правотворчу діяльність» в Україні встановлюється така ієрархія підзаконних нормативно-правових актів*:**

1. Укази Президента України нормативного характеру – підзаконні нормативно-правові акти Глави держави, видані на основі й на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, які мають на території України вищу юридичну силу.

2. Постанови Кабінету Міністрів України – нормативно-правові акти, які ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України, які мають на території України вищу юридичну силу, ніж інші підзаконні нормативно-правові акти (далі – *норми права вищої сили*).

3. Накази нормативного характеру міністерств, коли міністри в межах своєї компетенції видають підзаконні нормативно-правові акти на основі та на виконання норм права вищої сили.

4. Нормативно-правові акти нормативного характеру інших державних органів, що ухвалюються на основі та на виконання *норм права вищої сили*.

5. Постанови нормативного характеру Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що ухвалюються на основі та на виконання *норм права вищої сили* й є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим.

6. Накази нормативного характеру міністерств Автономної Республіки Крим, що ухвалюються на основі та на виконання *норм права вищої сили* й є обов'язковими до виконання на території Автономної Республіки Крим.

7. Розпорядження нормативного характеру обласних державних адміністрацій, які ухвалюються на основі та на виконання *норм прав вищої сили*, мають на території відповідної області вищу юридичну силу й є обов'язковими до виконання на території відповідної області.

8. Розпорядження районних державних адміністрацій, що ухвалюються на основі та на виконання *норм права вищої сили*, ухвалених у межах їхніх повноважень, і є обов'язковими до виконання на території відповідного району.

9. Розпорядження Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що ухвалюються на основі та на виконання *норм права вищої сили* та є обов'язковими до виконання на території відповідно міста Києва та міста Севастополя.

10. Рішення органів місцевого самоврядування нормативного характеру, які ухвалюються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України, і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади).

---

[1] Стаття 19 Закону України «Про правотворчу діяльність».

3.2.2 Поділ підзаконних нормативно-правих актів за змістом

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», у разі якщо Конституцією України та (або) законом передбачено ухвалення (видання) підзаконного нормативно-правового акта у формі положення, порядку, інструкції, правил або іншого виду акта, що містить норми права, такий акт затверджується суб'єктом правотворчої діяльності підзаконним нормативно-правовим актом. Затверджений акт є невід'ємною складовою підзаконного нормативно-правового акта, яким його затверджено, та має силу такого підзаконного нормативно-правового акта.

Підзаконними нормативно-правовими актами суб'єктів публічної адміністрації затверджуються ***документи нормативного характеру***:

- ✓ *інструкції* – підзаконні нормативно-правові акти, що видаються з метою роз'яснення порядку застосування норм права або з метою встановлення методичних правил і способів виконання певних операцій (*як приклад, наказом Міністерства фінансів України затверджено «Інструкцію з оформлення податковими органами матеріалів про адміністративні правопорушення»*);
- ✓ *положення* – систематизований (зведений) підзаконний нормативно-правовий акт, яким визначаються структура, завдання, компетенція або організація діяльності певних суб'єктів права (*як приклад, постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України*):
- ✓ *правила* – підзаконні нормативно-правові акти, що закріплюють порядок організації та здійснення певного виду діяльності (*як приклад, наказом Міністерства фінансів України затверджено «Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання»*);
- ✓ *порядки* – підзаконні нормативно-правові акти, у яких закріплюється розташування елементів у певній послідовності (*як приклад, постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів*);
- ✓ *методичні рекомендації* – підзаконні нормативно-правові акти, що містять комплекс коротких і чітко сформульованих пропозицій і вказівок, що сприяють упровадженню в практику найбільш ефективних методів і форм управління. Методичні рекомендації розробляються на основі вивчення або узагальнення практичного досвіду (*як приклад, наказом Державної податкової служби України затверджено «Методичні рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів Державної податкової служби України при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків»*);
- ✓ *переліки* – підзаконні нормативно-правові акти, що містять певну послідовність однорідних об'єктів.

3.2.3 За масштабом дії та за сферою застосування

За масштабом дії нормативно-правові акти публічної адміністрації поділяють на:

1) *загальні нормативно-правові акти* – акти, дія яких поширюються на всю територію та населення держави, як приклад – постанови Кабінету Міністрів України;
2) *відомчі нормативно-правові акти* – акти, норми яких поширюються на організації та осіб, що перебувають у системі службового підпорядкування відповідного суб'єкта публічної адміністрації, (скажімо, міністерства) і мають внутрішнє значення;
3) *місцеві нормативно-правові акти* – акти, які чинні на території певної адміністративно-територіальної одиниці, – скажімо, акти місцевих органів виконавчої влади;
4) *локальні нормативно-правові акти* – акти, які діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій).

За сферою застосування нормативно-правові акти публічної адміністрації поділяють на:

1) *зовнішні нормативно-правові акти* – акти, які адресовані фізичним і юридичним особам, які не перебувають у підпорядкуванні суб'єкта публічної адміністрації;
2) *внутрішні нормативно-правові акти* – акти, які адресовані фізичним і юридичним особам, що перебувають у підпорядкуванні певного суб'єкта публічної адміністрації та регулюють суспільні відносини у межах діяльності такого суб'єкта.

3.3 Вимоги до підзаконного нормативно-правового акта

Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам.

Серед *формальних вимог* слід виділити компетенцію суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання. Нормотворчі повноваження не можуть виходити за межі компетенції, встановленої законом.

Матеріальні вимоги вимагають, щоб проєкти підзаконних нормативно-правових актів розроблялися з дотриманням правил техніки нормопроєктування, установлених Законом України «Про правотворчу діяльність»[1], щодо структури, змісту, мови, стилю та реквізитів.

[1] Стаття 31 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Мова та стиль підзаконного нормативно-правового акта[1]. Текст нормативно-правового акта має викладатися державною мовою відповідно до стандартів української правничої термінології та українського правопису, затвердженого відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

Для формулювання норм права в нормативно-правових актах використовується офіційно-діловий стиль, для якого характерні нейтральність і стриманість, відсутність емоційної, експресивної, розмовної лексики та індивідуальних авторських рис; використання віддієслівних іменників, безособових і наказових форм дієслова; використання прямого порядку слів у реченні.

Підзаконний нормативно-правовий акт містить такі реквізити:

1) зображення малого Державного Герба України;
2) повна назва суб'єкта правотворчої діяльності, вид нормативно-правового акта, дата його ухвалення (видання);
3) назва підзаконного нормативно-правового акта;
4) текст підзаконного нормативно-правового акта;
5) посада (пост), ім'я (прізвище, власне ім'я та по батькові (або ініціали імені та (або) по батькові) уповноваженої на це Конституцією України та (або) законом посадової особи, яка підписала нормативно-правовий акт;
6) дата, номер підзаконного нормативно-правового акта та номер його державної реєстрації, якщо він підлягає такій

3.4 Порядок підготовки та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів

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

1) установлення потреби ухвалення акта;
2) підготовка його проєкту;
3) подання проєкту нормативно-правового акта на розгляд відповідного органу;
4) експертиза проєкту нормативно-правового акта;
5) публічні консультації – факультативна стадія, обов'язковість проведення якої передбачається законом України. Проводиться суб'єктом публічної адміністрації з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності;
6) розгляд проєкту й ухвалення (видання) нормативно-правового акта;
7) підписання ухваленого (виданого) нормативно-правового акта;
8) державна реєстрація нормативно-правових актів;
9) доведення нормативно-правового акта до відома населення та набрання ним чинності.

[1] Стаття 31 Закону України «Про правотворчу діяльність».

3.5 Дія (чинність) підзаконного нормативно-правового акта

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

Критерії меж дії підзаконного нормативно-правових актів визначаються:

1) часовими вимірами;
2) просторовими вимірами;
3) колом осіб, на яких поширюються норми акта.

Норми підзаконного нормативно-правових актів обов'язкові до виконання лише в межах, окреслених переліченими критеріями.

Дія підзаконного нормативно-правового акта у часі – це реалізація нормативно-правового акта щодо суспільних відносин, що виникли після набрання ним чинності або до набрання ним чинності і тривали станом на дату набрання актом чинності. Дія нормативно-правового акта поширюється на суспільні відносини, що виникли (тривають) після набрання ним чинності, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом.

Дія підзаконного нормативно-правового акта у часі характеризується:

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

Дія підзаконного нормативно-правового акта починається від моменту набрання ним чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується моментом припинення його дії.

***Порядок набуття чинності нормативно-правового акта*:**

1) *загальний*: в акті встановлюється загальне правило введення в дію відповідної категорії актів.

   Моментом набрання чинності підзаконного нормативно-правовим актом є 0 годин дня, наступного за днем його опублікування в порядку, установленому законом, якщо інше не визначено Конституцією України та (або) законом[1];
2) *особливий*: акті установлюється особливий термін набрання чинності актами, які ухвалюються в певній сфері суспільних відносин.

   Якщо момент набрання чинності підзаконного нормативно-правовим актом визначено конкретним строком (терміном), такий нормативно-правовий акт уважається чинним від 0 годин настання відповідно визначеного в ньому дня або події[2];

[1] Стаття 57 Закону України «Про правотворчу діяльність».

[2] Там само.

3) *спеціальний* – в окремому нормативному акті встановлюються норми, які визначають особливий строк набрання ними чинності.

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

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

Пряма дія підзаконних нормативно-правового акта в часі означає, що його норми поширюються на суспільні відносини, які виникли після набрання ним чинності. Норми підзаконного нормативно-правового акта поширюються на суспільні відносини, що виникли до дня набрання ним чинності та продовжують існувати на день набрання ним чинності, від дня набрання чинності цим нормативно-правовим актом[1]. *Зворотна дія підзаконних нормативно-правового акта в часі не дозволяється*.

Дія нормативно-правового акта в просторі. Дія нормативно-правового акта у просторі визначається відповідно до компетенції суб'єкта публічної адміністрації й може поширюватися на всю територію України, відповідну адміністративно-територіальну одиницю (одиниці) або на певну її (їх) частину[2].

Дія нормативно-правового акта за колом суб'єктів. Дія нормативно-правового акта поширюється на громадян України, іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб, інших суб'єктів правовідносин, осіб, що перебувають на території, на яку поширюється його дія, і яких він стосується, крім випадків, передбачених нормативно-правовим актом[3].

3.6 Припинення та зупинення дії нормативного акта

***Підзаконні нормативно-правові акти за часовим критерієм поділяють на*:**

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

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

---

1 Стаття 57 Закону України «Про правотворчу діяльність».

2 Стаття 63 Закону України «Про правотворчу діяльність».

3 Там само.

Моментом припинення дії нормативно-правового акта є 24 година дня відповідного строку (терміну), якщо інше не визначено Конституцією України, законом або більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом.

Якщо момент припинення дії нормативно-правового акта визначено вказівкою на конкретний строк (термін), дія такого нормативно-правового акта вважається припиненою від 0 годин настання відповідно визначеного в ньому дня або події.

У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається роками, такий строк спливає у відповідні місяць та число останнього року строку.

У разі якщо строк припинення дії нормативно-правового акта визначається місяцями, то він спливає у відповідне число останнього місяця строку. Якщо дата закінчення строку, визначеного місяцями, припадає на такий місяць, у якому немає відповідного числа, строк спливає в останній день цього місяця.

***Дія підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента припиняється внаслідок*:**

1) утрати ним або його окремим структурним елементом чинності;
2) закінчення строку (терміну) їх дії, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті;
3) скасування у випадках, визначених Конституцією України та (або) законом.

***Підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент визнається таким, що втратив чинність, у разі, якщо*:**

1) адміністративний орган, який ухвалив (видав) рішення про визнання ухваленого (виданого) ним підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що втратив чинність;
2) Конституційним Судом України ухвалено рішення про визнання нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) (для нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим);
3) судом ухвалено рішення про визнання його або окремого його структурного елемента протиправним і нечинним (для підзаконних нормативно-правових актів);
4) в інших випадках, визначених законом.

Суб'єкт владних повноважень ухвалює рішення про втрату чинності підзаконним нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом у разі, якщо: він або окремий його структурний елемент втратили актуальність; ним ухвалено (видано) новий підзаконний нормативно-правовий акт, що регулює ті самі суспільні відносини[1].

[1] Стаття 61 Закону України «Про правотворчу діяльність».

У разі закінчення строку (терміну) дії підзаконного нормативно-правового акта, у разі якщо такий строк (термін) визначено у відповідному нормативно-правовому акті, суб'єкт публічної адміністрації не ухвалює додатково рішення про втрату чинності цим нормативно-правовим актом або окремим його структурним елементом. Такий підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент втрачають чинність у строк (термін), визначений у цьому нормативно-правовому акті.

Скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента. У випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, підзаконний нормативно-правовий акт або окремий його структурний елемент можуть бути скасовані:

1) Президентом України – підзаконний нормативно-правовий акт Ради міністрів Автономної Республіки Крим; голови місцевої державної адміністрації;
2) Кабінетом Міністрів України – підзаконний нормативно-правовий акт міністерства;
3) головою місцевої державної адміністрації вищого рівня – розпорядження голови місцевої державної адміністрації нижчого рівня;
4) іншим суб'єктом правотворчої діяльності – у випадках і порядку, визначених Конституцією України.

Підставою для скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента є:

1) невідповідність його або окремого його структурного елемента Конституції України та (або) закону;
2) невідповідність підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента нормативно-правовим актам, що мають вищу юридичну силу;
3) інші підстави, визначені Конституцією України та (або) законом.

Скасований нормативно-правовий акт втрачає чинність від дня набрання чинності підзаконним нормативно-правовим актом про його скасування. Адміністративний орган, підзаконний нормативно-правовий акт якого скасовано повністю чи в окремій частині, зобов'язаний у межах своєї компетенції ухвалити (видати) підзаконний нормативно-правовий акт, яким урегулювати суспільні відносини, що виникли під час дії скасованого нормативно-правового акта[1].

Зупинення дії підзаконного нормативно-правового акта – це тимчасове обмеження його дії, зумовлене його незаконністю, що застосовується через ухвалення відповідного рішення компетентним органом і передбачає ліквідацію порушень у змісті такого акта.

[1] Стаття 62 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Законом України «Про правотворчу діяльність» у статті 51 передбачено *особливості зупинення дії підзаконного нормативно-правового акта*. Зокрема, дія підзаконного нормативно-правового акта чи окремого його структурного елемента може бути зупинена:

1) суб'єктом правотворчої діяльності, що ухвалив (видав) відповідний нормативно-правовий акт, на визначений строк (термін), якщо існують обґрунтовані підстави для можливості відновлення їхньої дії після закінчення такого строку (терміну);
2) судом для забезпечення позову в порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства України;
3) суб'єктом, визначеним Конституцією України та (або) законом, у встановлених Конституцією України випадках.

Суб'єкт правотворчої діяльності ухвалює рішення про зупинення дії окремого структурного елемента ухваленого (виданого) ним підзаконного нормативно-правового акта через ухвалення (видання) нового підзаконного нормативно-правового акта (окремої норми права з відповідним предметом правового регулювання) із зазначенням підстав такого зупинення та строку (терміну), на який зупиняється відповідний структурний елемент підзаконного нормативно-правового акта.

Зупинення дії структурного елемента нормативно-правового акта на невизначений строк (термін) не дозволяється.

У разі припинення обставин, що були причинами для зупинення дії структурного елемента підзаконного нормативно-правового акта, суб'єкт правотворчої діяльності може ухвалити (видати) нормативно-правовий акт про дострокове відновлення дії зупиненого структурного елемента.

За потреби зупинення дії підзаконного нормативно-правового акта суб'єкт правотворчої діяльності розробляє та ухвалює (видає) новий підзаконний нормативно-правовий акт, визнавши таким, що втратив чинність, нормативно-правовий акт, дію якого потрібно зупинити[1].

3.7 Експертиза проєкту підзаконного нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи

Проєкт нормативно-правового акта підлягає обов'язковій експертизі. За рішенням суб'єкта публічної адміністрації або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта щодо проєкту нормативно-правового акта також можуть бути проведені в установленому законодавством України порядку додаткові експертизи.

Обов'язковими експертизами проєкту нормативно-правового акта є:

- ✓ експертиза на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

[1] Стаття 51 Закону України «Про правотворчу діяльність».

- ✓ наукова;
- ✓ юридична (правова);
- ✓ антикорупційна;
- ✓ гендерно-правова;
- ✓ антидискримінаційна;
- ✓ інші експертизи, визначені законом.

Обов'язкова експертиза проєкту нормативно-правового акта здійснюється суб'єктом забезпечення правотворчої діяльності в порядку, визначеному законодавством України.

Додатковими експертизами проєкту нормативно-правового акта є:

- ✓ експертиза на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини;
- ✓ фінансово-економічна;
- ✓ цифрова;
- ✓ експертиза щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини;
- ✓ експертиза щодо впливу на показники економічного й соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі;
- ✓ експертиза з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта.

Додаткова експертиза здійснюється за рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта[1].

Антикорупційна експертиза проєктів підзаконних нормативно-правових актів

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» проєкт нормативно-правового акта підлягає антикорупційній експертизі. Метою такої експертизи є виявлення у проєкті нормативно-правового акта положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією (корупціогенним чинникам), і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.

Антикорупційна експертиза поділяється на:

1) *обов'язкову* – проводиться Міністерством юстиції України щодо усіх проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України;
2) *необов'язкову* – проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) або громадськістю (громадська антикорупційна експертиза).

[1] Стаття 44 Закону України «Про правотворчу діяльність».

НАЗК здійснює антикорупційну експертизу за власною ініціативою щодо проєктів актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, за результатами моніторингу яких виявлено корупціогенні норми.

Громадська антикорупційна експертиза проводиться за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб за їхній власний рахунок або інших джерел, не заборонених законодавством.

Значення антикорупційної експертизи виявляється в тому, що під час проведення такої експертизи виявляються та усуваються корупціогенні чинники в підзаконних нормативно-правових актах та їх проєктах.

3.8 Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта

Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта полягає у проведенні його юридичної (правової) експертизи щодо відповідності:

1) Конституції та законам України;
2) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколам до неї, міжнародним угодам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (acquis ЄС);
3) практиці Європейського суду з прав людини;
4) правилам техніки нормопроектування[1].

Державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

***Державну реєстрацію здійснюють*:**

- *Мін'юст* – щодо нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- *Міжрегіональні управління Мін'юсту* – щодо нормативно-правових актів міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їх структурних підрозділів.

Якщо дія нормативно-правового акта поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в міжрегіональному управлінні Мін'юсту за місцем перебування суб'єкта нормотворення.

[1] Стаття 53 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Державній реєстрації обов'язково підлягають підзаконні нормативно-правові акти, які:

- ✓ містять одну чи більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб;
- ✓ установлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації,
- ✓ мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення.

3.9 Процедура оприлюднення та набрання чинності підзаконним нормативно-правовим актом

Підзаконні нормативно-правові акти після їх ухвалення (видання) та підписання відповідно до Конституції та (або) законів України доводяться до відома населення через:

- ✓ опублікування в офіційних друкованих виданнях суб'єктів правотворчої діяльності;
- ✓ розміщення на офіційних вебсайтах суб'єктів правотворчої діяльності;
- ✓ оголошення в медіа;
- ✓ оприлюднення в інший спосіб, установлений законом (для актів органів місцевого самоврядування)[1].

Порядок офіційного оприлюднення нормативних актів і набрання ними чинності регламентується *Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності».*

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 їх включення до *Єдиного державного реєстру нормативних актів* із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду.

Нормативно-правові акти набирають чинності через десять днів від дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які визначають права й обов'язки громадян, набирають чинності не раніше дня їх опублікування в офіційних друкованих виданнях.

[1] Стаття 48 Закону України «Про правотворчу діяльність».

3.10 Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним

За загальним правилом підзаконні нормативно-правові акти можуть бути визнані неправовими, якщо вони:

- ✓ прямо порушують права, свободи й законні інтереси приватних осіб;
- ✓ видані некомпетентним адміністративним органом;
- ✓ видані не відповідно до визначеної процедури;
- ✓ суперечать законам України та міжнародним актам Європейського Союзу.

У теорії адміністративного права нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені з порушенням вимог, уважаються дефектними й поділяються на нікчемні й оспорювані.

Нікчемні (недійсні) акти – нормативні акти, юридична недійсність яких очевидна, недоліки яких скасувати не можна, і які не породжують юридичних наслідків. Вони недійсні від моменту ухвалення, за їх невиконання не настає юридична відповідальність (містять указівки щодо порушення законодавства, сприяють вчиненню злочинів тощо).

Оспорювані (заперечувані) підзаконні нормативно-правові акти – це 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 підзаконний нормативно-правовий акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. Тоді оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів.

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

Адміністративне судочинство у справах про оскарження підзаконних нормативно-правових актів в Україні *– це особливий вид вирішення й розгляду адміністративних справ у судовому порядку, що базується на засадах того, що нормативно-правовий акт може бути неправовим, а його виконання – карним, якщо ним порушується об'єктивне право – права, свободи та інтереси приватних осіб чи публічний інтерес суспільства*[1].

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

– законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

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

– законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Право оскаржити підзаконного нормативно-правового акта *мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Підзаконні нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності*.

Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

У разі скасування підзаконного нормативно-правового акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень учинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; якщо судом визнано підзаконний нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень ухвалити новий нормативно-правовий акт на заміну підзаконного нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

Резолютивна частина рішення суду про визнання підзаконного нормативно-правового акта протиправним і нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили. Підзаконний нормативно-правовий акт утрачає чинність повністю або в окремій його частині від моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду[1].

Запитання та завдання

1. З'ясуйте зміст адміністративної правотворчості у формі розпорядчої діяльності адміністративних органів.
2. Які адміністративні органи згідно з нормами Конституції України наділені правом видавати підзаконні нормативно-правові акти?
3. Здійсніть класифікацію підзаконних нормативно-правових актів – за юридичною силою, за змістом, за масштабом дії та за сферою застосування.
4. Розкрийте вимоги до підзаконного нормативно-правового акта – матеріальні вимоги, вимоги до структури, вимоги до норми права, вимоги до мови, стилю та реквізитів.

[1] КАСУ.

5. Розкрийте стадії процедури ухвалення підзаконних нормативно-правових актів.
6. Схарактеризувати зміст категорійного розуміння «дія (чинність) підзаконного нормативно-правового акта»: Які є критерії меж дії підзаконних нормативно-правових актів? З'ясуйте складові дії підзаконного нормативно-правового акта в часі. Які особливості порядку набуття чинності підзаконного нормативно-правового акта?
7. Які існують напрямки темпоральної дії підзаконного нормативно-правового акта: пряма дія підзаконного нормативно-правового акта у часі; особливості зворотної дії підзаконного нормативно-правового акта у часі.
8. Розкрити особливості дії підзаконного нормативно-правового акта в просторі та за колом суб'єктів.
9. Висвітлити часові критерії припинення дії підзаконних нормативно-правових актів.
10. Які адміністративні органи можуть здійснити скасування підзаконного нормативно-правового акта або окремого його структурного елемента?
11. У яких випадках може бути здійснено зупинення дії підзаконного нормативно-правового акта?
12. Визначте перелік обов'язкових експертиз проєкту підзаконного нормативно-правового акта.
13. Коли проводяться додаткові експертизи проєкту підзаконного нормативно-правового акта?
14. Розкрити особливості здійснення антикорупційної експертизи проєктів підзаконних нормативно-правових актів.
15. Які адміністративні органи здійснюють державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів?
16. Які підзаконні нормативно-правові акти підлягають державній реєстрації?
17. Розкрийте процедуру оприлюднення та набрання чинності підзаконним нормативно-правовим актом.
18. Схарактеризувати підстави для визнання підзаконного нормативно-правового акта протиправним.
19. Коли підзаконний нормативно-правовий акт уважається нікчемним (недійсним)?
20. Які підзаконні нормативно-правові акти можуть уважатися оспорюваними (заперечуваними)?
21. З'ясуйте особливості провадження в адміністративних справах щодо оскарження підзаконних нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень.

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ[1]

4.1 Поняття та риси адміністративних актів

Адміністративні (індивідуальні) акти є найбільш уживаними інструментами діяльності адміністративних органів, адже їх публічно-правовий вплив спрямовано на конкретних суб'єктів адміністративного права. Саме на їх підставі в переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини.

Категорійне визначення «адміністративний акт» визначено в Законі України «Про адміністративну процедуру» як рішення або юридично значущі дії індивідуального характеру, ухвалені (вчинені) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Треба зауважити, що в КАСУ схожа категорія має назву «індивідуальний акт», що позначає акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (ухвалений) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи чи осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Ознаками адміністративного акта є такі:

- є правовим актом індивідуальної дії, що стосується конкретних осіб;
- забезпечує формулювання адміністративно-правових волевиявлень адміністративного органу;
- за його допомогою здійснюється розв'язання конкретних індивідуальних справ або інших питань публічного адміністрування;
- є найпоширенішою формою адміністративної діяльності, яка в більшості випадків є вирішальною або завершальною стадією правозастосовного процесу;
- притаманна чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;
- призводить до виникнення (зміни, припинення) адміністративно-правових відносин[2];
- може бути оскаржений особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких він порушує;
- ухвалюється адміністративним органом в установленому (процедурному) порядку;

---

[1] Автори: **Тетяна Мацелик**, **Вікторія Біла**.

[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.

- характеризується зовнішньою спрямованістю, що дозволяє відмежовувати його від документів, які ухвалюються адміністративними органами для вирішення питань внутрішньоорганізаційної діяльності[1];
- може бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення правочинів та ін.[2].

4.2 Оформлення та зміст адміністративного акта

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень ухвалює адміністративний акт. Якщо рішення у справі може бути ухвалено на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути ухвалено в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

Якщо судовим рішенням, що набрало законної сили, або рішенням суб'єкта розгляду скарги адміністративний орган зобов'язаний ухвалити адміністративний акт певного змісту, повторний розгляд справи не проводиться.

4.2.1. Форма адміністративного акта. Адміністративний акт, як правило, ухвалюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема з метою невідкладного запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути ухвалено в усній формі.

Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Адміністративний акт, ухвалений в усній формі, доводиться до відома учасників адміністративного провадження через усне повідомлення із зазначенням їх права на письмове підтвердження адміністративного акта, а також способів, порядку і строків оскарження акта. Адміністративний акт, ухвалений в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи.

Учасник адміністративного провадження або інша особа, прав, свобод чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу *оформлення адміністративного акта в письмовій формі*. Таке оформлення здійснюється адміністративним органом упродовж п'яти робочих днів від дня ухвалення адміністративного акта. Зміст адміністративного акта, оформленого в письмовій формі, має відповідати змісту цього акта, ухваленого в усній формі.

---

[1] Тимощук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. С. 25.

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

4.2.2. Зміст адміністративного акта. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, *складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин*. Адміністративний акт містить підпис та/або печатку (зокрема електронні), якщо інше не передбачено законом, та повне ім'я відповідальної посадової особи адміністративного органу.

У ***вступній частині*** зазначаються найменування адміністративного органу, дата ухвалення адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина адміністративного акта складається за вимогами Закону України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX.

У ***резолютивній частині*** адміністративного акта зазначається сутність ухваленого за результатами розгляду справи рішення. Крім того можливе викладення додаткових положень.

У ***заключній частині*** зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку.

В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначаються строки і порядок його оскарження (зокрема найменування та місце розташування адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов). У разі якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, у заключній частині має міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок із посиланням на правові підстави для такого винятку.

Резолютивна частина адміністративного акта у випадках, визначених законодавством, може містити додаткові положення. Зміст додаткового положення не може суперечити меті адміністративного акта.

Такими *додатковими положеннями* можуть бути, зокрема: 1) застереження про можливість відкликання адміністративного акта; 2) положення, що зобов'язує адресата виконати або припинити певну дію (зобов'язання); 3) застереження про те, що в подальшому зобов'язання може бути запроваджено, змінено чи доповнено.

Адміністративний акт складається державною мовою із застосуванням офіційно-ділового стилю та термінології законодавства.

4.2.3. Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта. Адміністративний акт, ухвалений у письмовій формі, або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, мусить мати мотивувальну частину (крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті).

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта в письмовій формі має забезпечувати особі можливість правильно його зрозуміти та реалізувати

своє право на оскарження адміністративного акта. У мотивувальній частині адміністративного акта зазначаються:

- дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі ухвалення акта за заявою або скаргою особи);
- фактичні обставини справи;
- зміст документів і відомості, ураховані під час розгляду справи;
- посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;
- детальне правове оцінювання обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи й результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт ухвалено на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ уже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним чином. Для окремих видів справ законодавством можуть визначатися додаткові відомості, що зазначаються в мотивувальній частині адміністративного акта.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо: 1) адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб; 2) адміністративний орган під час здійснення інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень не виявив порушень законодавства.

4.2.4. Виправлення описок і помилок. Адміністративний орган може з власної ініціативи або на вимогу учасника адміністративного провадження виправити зроблені в ухваленому ним адміністративному акті граматичні, стилістичні описки й арифметичні помилки, не змінюючи при цьому сутності акта. Виправлення описок і помилок в адміністративному акті, ухваленому в паперовій формі, засвідчується написом «виправленому вірити», відбитком печатки та підписом посадової особи адміністративного органу.

Адміністративний орган повідомляє учасників адміністративного провадження про виправлення описок і помилок в адміністративному акті в порядку, установленому статтею 75 цього Закону, та має право вимагати повернення наданих їм примірників і засвідчених копій адміністративного акта для внесення виправлень.

На письмову вимогу учасника адміністративного провадження адміністративний орган зобов'язаний виготовити та надати йому виправлений (новий) адміністративний акт на заміну адміністративного акта, виданого з описками та помилками. Адміністративний акт із виправленнями зберігається у матеріалах справи.

4.3 Чинність і припинення дії адміністративного акта

Адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження від дня доведення його до відома відповідної особи, якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

4.3.1. Порядок доведення адміністративного акта до відома особи. Спосіб такого доведення визначається адміністративним органом відповідно до цього Закону, якщо інший спосіб не передбачений законом.

Доведення адміністративного акта до відома особи здійснюється через:

- вручення акта або надсилання його поштою (рекомендованим листом із повідомленням про вручення);
- надсилання на адресу електронної пошти чи передання з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку;
- публічне оголошення, оприлюднення згідно з вимогами законодавства;
- усне повідомлення у випадках, передбачених законом.

Адміністративний акт, що стосується великої кількості осіб, доводиться до відома таких осіб через офіційний вебсайт адміністративного органу та/або через публікацію у друкованих медіа із зазначенням сутності рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження.

У справі за заявою адміністративний акт доводиться до відома особи у спосіб, зазначений нею в заяві (надсилається на вказану поштову адресу (рекомендованим листом із повідомленням про вручення), зокрема за бажанням заявника, кур'єром за додаткову плату, на адресу електронної пошти чи передається з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, вручається особисто тощо).

Якщо особа не зазначила спосіб доведення адміністративного акта до її відома, акт надсилається за адресою її зареєстрованого місця проживання (перебування) або в інший спосіб, передбачений цим Законом та іншими актами законодавства.

Адміністративний акт доводиться до відома особи невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів від дня його ухвалення. У разі потреби адміністративний акт надсилається визначеним у такому акті виконавцям, про що повідомляється особі. Інформація про час і спосіб доведення адміністративного акта до відома особи фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт уважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день від дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше.

Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день від дня відправлення, обов'язок доказування факту й часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган. Недоведення адміністративним органом акта до відома особи в установленому порядку є підставою для продовження строку оскарження такого акта.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється в разі:

1) якщо адресу місця проживання (перебування) відповідної особи встановити не можна;
2) якщо інша форма повідомлення передбачена Законом України «Про адміністративну процедуру», є неможливою;
3) в інших випадках, передбачених законом.

Публічне оголошення адміністративного акта здійснюється через його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження.

Публічне оголошення адміністративного акта вважається здійсненим через десять днів від дня його розміщення на дошці оголошень адміністративного органу або в іншому місці, прийнятному для доведення адміністративного акта до відома учасників адміністративного провадження. З обґрунтованих причин цей строк може бути подовжений адміністративним органом. Дати розміщення та припинення розміщення адміністративного акта визначаються в документі, розміщеному в місцях, визначених цією частиною. Крім публічного оголошення адміністративного акта в місцях, визначених цією частиною, адміністративний орган розміщує такий акт на своєму офіційному вебсайті, а також може опубліковувати його в медіа.

4.3.2. Чинність адміністративного акта. Адміністративний акт діє від часу набрання ним чинності до часу втрати ним чинності. *Адміністративний акт втрачає чинність унаслідок*:

– його виконання;
– закінчення строку його дії;
– відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його ухвалив (статті 86–88 цього Закону);
– визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його ухвалив;
– його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом;
– з інших причин, визначених Законом України «Про адміністративну процедуру».

Виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій його частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Такий адміністративний акт може бути визнаний протиправним у порядку, установленому законом.

4.3.3. Недійсність (нікчемність) адміністративного акта. Ухвалений адміністративним органом адміністративний акт є недійсним (нікчемним), якщо він містить очевидні значні недоліки, зокрема:

- в адміністративному акті, ухваленому в письмовій формі, відсутні відомості про адміністративний орган, який його ухвалив;
- відповідно до законодавства адміністративний акт може бути ухвалений лише у стандартизованій формі, але цю вимогу не дотримано;
- адміністративний акт ухвалено адміністративним органом, який не має на це відповідних повноважень;
- виконання акта вимагає вчинення злочину;
- виконання акта є об'єктивно неможливим.

Недійсний (нікчемний) адміністративний акт не набирає чинності.

Недійсність частини адміністративного акта спричиняє недійсність усього акта, якщо без недійсної частини відповідний адміністративний акт не був би ухвалений.

Адміністративний орган може своїм рішенням визнати недійсність ухваленого ним адміністративного акта. Особа, яка має на це законний інтерес, може вимагати визнання адміністративного акта недійсним від адміністративного органу, що його ухвалив, чи звернутися з відповідним позовом до суду[1].

4.4 Процедура ухвалення (видання) адміністративного актів

Процедура ухвалення адміністративних актів складається з певних проваджень, які поділено на етапи та адміністративні дії, що розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, узаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних однією метою.

Згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» *адміністративна процедура ухвалення адміністративного акта поділяється на такі адміністративні провадження*:

- **основні провадження:**
  - ініціювання адміністративного провадження;
  - початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення;
  - дослідження обставин справи та збирання доказів;
  - розгляд і вирішення справи;
  - оформлення адміністративного акта;
  - набрання чинності адміністративним актом;
  - доведення адміністративного акта;
  - виконання адміністративного акта;

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX.

- **факультативні провадження:**
  - адміністративне оскарження;
  - відкликання або визнання недійсним адміністративного акта[1].

Запитання і завдання

1. Наведіть категорійне визначення «адміністративний акт» згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру».
2. Здійсніть порівняння змісту «індивідуальний акт», виписаного в нормах КАСУ, з «адміністративним актом».
3. Розкрийте ознаки адміністративного акта.
4. У яких формах може видаватися адміністративний акт?
5. Схарактеризуйте особливості адміністративного акта, виданого в електронній формі.
6. Чи може адміністративний акт видаватися в усній формі?
7. З'ясуйте складові змісту адміністративного акта.
8. Які положення має розкрити адміністративний орган при формуванні мотивувальної та резолютивної частини адміністративного акта?
9. Розкрийте положення, які обов'язково має розкрити адміністративний орган при формуванні заключної частини адміністративного акта.
10. У який спосіб здійснюється виправлення описок і помилок в адміністративному акті?
11. Розкрийте способи доведення адміністративного акта до відома зацікавленої особи.
12. З'ясуйте особливості публічного оголошення адміністративного акта.
13. Розкрийте порядок набрання чинності адміністративним актом.
14. Унаслідок яких чинників адміністративний акт втрачає чинність?
15. Чи може виконаний адміністративний акт бути відкликаним, визнаним недійсним або скасованим?
16. З'ясуйте підстави визнання адміністративного акта недійсним (нікчемним).
17. З яких проваджень складається процедура ухвалення адміністративного акта?
18. Розкрийте основні провадження процедури ухвалення адміністративного акта.
19. З'ясуйте факультативні провадження процедури ухвалення адміністративного акта.

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX.

РОЗДІЛ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР[1]

5.1 Поняття, значення та ознаки адміністративного договору

Адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин. Адміністративний договір застосовується адміністративними органами в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним.

Адміністративний договір *– спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону*[2].

***Юридичним значенням адміністративного договору є те, що він ухвалюється*:**

- для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між адміністративними органами;
- для делегування публічновладних функцій публічного адміністрування;
- для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- замість видання адміністративного акта;
- для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Ознаки адміністративного договору (угоди):

– одним з учасників адміністративного договору обов'язково є адміністративний орган (суб'єкт владних повноважень);
– змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері;
– укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами;
– реалізується на нормах адміністративного права;
– викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді:
  а) виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю);

[1] Авторка: **Тетяна Мацелик**.
[2] КАСУ.

б) виникнення, зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері;

– метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів;
– адміністративний договір врегульовує ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права[1].

Ураховуючи те, що адміністративні органи можуть діяти як у публічно-правовій, так і у приватноправовій сферах, важливим і необхідним є *відмежування адміністративних договорів від приватноправових* (цивільних, господарських).

Негативно відмежовує адміністративний вид приватноправового договору професор Р. Мельник:

- суб'єктний склад учасників договірних відносин не є тією ознакою, за допомогою якої можна однозначно визначитися з правовою природою договору («наявність відносин влади і підпорядкування між учасниками договору»);
- не є визначальним для встановлення юридичної природи і те, що через договір виконується публічне завдання (задовольняється публічний інтерес), адже суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також через укладання приватно-правового договору.

Позитивно про адміністративний договір потрібно вести мову в тих випадках, коли він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та відповідно виникнення (зміну, припинення) адміністративно-правових відносин; закріплені в ньому зобов'язання чи розпорядження, які реалізуються в його межах, мають адміністративно-правовий характер.

Він спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми, що містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію; має своєю основою закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи. Його укладення є не тільки (а інколи й не стільки) правом, скільки обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права[2].

5.2 Види адміністративних договорів

Суб'єкти публічної адміністрації у процесі свого функціювання 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.

---

[1] Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135–139.

[2] Там само.

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 – це координаційні договори (укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі) та субординаційні договори – укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування (наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою – адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу)[1].

За юридичними властивостями:

1) нормативні (правовстановлювальні). Як правило, це горизонтальні угоди. Це договори для їх сторін і водночас норми права для невизначеного кола осіб; розраховані на багаторазове застосування; є нормативними джерелами адміністративного права; мають правовстановлювальний характер. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – досягнення загального блага[2];
2) індивідуальні (правозастосовні) – як правило, вертикальні адміністративні договори, що мають вирішити індивідуальну конкретну справу, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування, мають правовстановлювальний характер.

За змістом:

1) мирові, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил – ст. 521 Митного кодексу України, договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків);
2) договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань.

   Приклад: Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами, від 6 червня 2012 р.;

[1] Мельник Р. Зазнач. праця.

[2] Стефанюк В. Адміністративний договір: необхідність впровадження.

3) договори про співпрацю, що укладаються між суб'єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань)[1];
4) охоронні договори, що укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру та відповідальності за порушення такого режиму (охоронний договір, укладений на підставі ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини», визначений постановою Верховного Суду від 23 грудня 2019 р. у справі № 806/1536/18 адміністративним договором).
Приклад: договори про співробітництво територіальних громад, процедуру укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад», окремі договори у сфері державно-приватного партнерства, процедура укладання яких визначена Законом України «Про державно-приватне партнерство».

5.3. Укладання адміністративних договорів

Адміністративний договір є основною правовою формою, що опосередковує виникнення прав і обов'язків його учасників, він є домовленістю двох або більше його учасників (сторін).

Правове регламентування укладення адміністративного договору передбачено адміністративно-правовими нормами, якими визначено повноваження адміністративного органу, що має право реалізувати надані повноваження публічного адміністрування у формі адміністративного договору.

Існує класичний порядок укладання та виконання договорів, визначений їх межами, які встановлені Цивільним кодексом України, а саме *загальні положення про договір* (зміст договору, строк договору, форма договору, момент укладання договору, місце укладання договору, правові наслідки невиконання умов договору). За аналогією закону зазначені положення цивільного законодавства можуть використовуватися також при укладенні адміністративних договорів.

5.4. Чинність адміністративного договору

Чинність адміністративного договору безпосередньо пов'язана з вимогами до процедури його укладання, змісту, правосуб'єктності його учасників.

Так, *загальними умовами чинності адміністративних договорів* варто визнати такі:

– його укладено в межах компетенції відповідного адміністративного органу;
– норми законодавства не вимагають від адміністративного органу діяти в іншій формі – наприклад, через видання адміністративного акта.

[1] Мельник Р. Зазначена праця.

Підставами укладання адміністративних договорів є:

- ♦ наявність фактичної ситуації, на яку є пряма вказівка в нормативно-правовому акті та передбачені повноваження адміністративного органу в межах адміністративного розсуду;
- ♦ горизонтальний адміністративний договір може бути укладений адміністративним органом у двох випадках:
  - – відповідно до прямої вказівки в законі про можливість укладання адміністративного договору;
  - – відповідно до виникнення ситуації публічного адміністрування, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми.

У першому разі укладення договору є правовим обов'язком адміністративного органу, у другому – виноситься на розсуд його учасників. Укладення ж вертикальних адміністративних договорів завжди вимагає законодавчо встановленої підстави (нормативно-правового припису про обов'язок укласти договір за умови настання певних юридичних фактів);

- ♦ наявність нормативно-правових закріплених юридичних фактів, із настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання. Наявність волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій. Адміністративний договір може з'явитися лише в добровільному порядку, тобто через погодження волі його сторін;
- ♦ наявність взаємної згоди з усіх істотних умов договору;

***Вимоги до адміністративного договору поділяються на такі*:**

- ✓ законності (зокрема процедурні вимоги);
- ✓ процедурності;
- ✓ доцільності.

Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними (у разі порушення вимог законності та порушення процедурних вимог) або заперечними.

Вимоги законності передбачають: відповідність адміністративного договору Конституції України, законам України та нормативно-правовим актам вищих органів публічної адміністрації; можливість укладання такого договору має бути передбачена в нормах про компетенцію органу публічної адміністрації відповідного рівня; підстави укладання адміністративного договору такими органами мають бути також передбачені в законодавчих чи інших правових актах; умови договору не мають бути спрямовані на протизаконні дії.

Процедурні вимоги до адміністративних договорів зумовлені потребою чіткого визначення порядку їх укладання. До них належить обов'язково письмова форма, а також залежно від виду адміністративного договору – його реєстрація, затвердження рішення про укладання уповноваженою особою або органом, дотримання строків укладання адміністративних договорів.

Вимоги доцільності передбачають обов'язок органу публічної адміністрації при укладенні адміністративного договору переслідувати передусім публічні інтереси, а не відомчі; у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст[1].

5.5. Нікчемність адміністративного договору

Наслідком невиконання вимог, установлених для адміністративного договору, є визнання його судом недійсним. Такі нікчемні договори характеризуються відповідними ознаками: незаконність, невідповідність вимогам, що є очевидними та не потребують спеціального доказування; недійсність від моменту укладання. Презумпція законності на них не розповсюджується, а посадові особи несуть відповідальність за їх виконання.

Нікчемний адміністративний договір не існує як правова форма управління від моменту його укладення, а саме: не спричинює юридичних наслідків, може передбачати негайне застосування примусових заходів.

Викриття мотивів, що порушують норми права, може супроводжуватись неправомірними діями суб'єкта (як активними, так і пасивними) й вимагати певних доказів. Так, до активних дій може бути віднесено спробу виїхати за кордон, до пасивних – несплачення платежів до бюджету після укладення договору про розстрочення (відстрочення) податкових зобов'язань.

Нікчемний адміністративний договір не зумовлює жодних юридичних наслідків. У разі якщо адміністративний договір містить лише деякі нікчемні положення, весь адміністративний договір слід визнавати нікчемним лише в тому разі, якщо без цих «дефектних» положень його виконання є неможливим. В іншому разі адміністративний договір буде чинним лише в межах його «недефектних» положень[2].

Поряд із нікчемними визначаються й *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 або заперечність адміністративних договорів установлюється в судовому порядку.

***Адміністративний договір має визнаватись нікчемним, якщо*:**

– зміст адміністративного договору суперечить Конституції України, законам й ухваленим на їх основі нормативним актам вищих органів виконавчої влади;

---

[1] Біла В. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.0. Ірпінь, 2011.20 с.

[2] Мельник Р. Зазнач. праця.

- не дотримано вимогу щодо письмової форми адміністративного договору;
- адміністративний договір спрямовано на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- виконання цього адміністративного договору вимагає здійснення протиправного діяння;
- укладено адміністративний договір особою (фізичною чи юридичною), яка не володіє адміністративно-договірною правоздатністю;
- істотно порушено процедуру укладання адміністративних договорів;
- укладено фіктивний адміністративний договір, тобто такий, що укладається без наміру створення правових наслідків, які зумовлювалися цим договором;
- адміністративний договір видано не уповноваженим на це адміністративним органом, або поза його компетенцією.

***Адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним (нікчемним) у разі*:**

- установлення помилок у процедурі його укладення;
- порушення спеціального порядку укладання адміністративних договорів (напр., невчасно доведено його зміст до виконавців);
- мета укладання адміністративного договору не відповідає встановленій у законі, проте не суперечить нормам права;
- визнання його судом недійсним і таким, що порушує права громадян, правовим актом управління з того ж питання, з якого було видано адміністративний договір;
- скасування законодавчого або іншого правового акта, що передбачав можливість укладання такого адміністративного договору;
- відсутність відповідних повноважень у представника невладної сторони, який уклав адміністративний договір;
- зобов'язання органу публічної адміністрації не відповідають предмету та меті договору та не пов'язані з виконанням органом публічної адміністрації покладених на нього завдань;
- відсутня законна підстава (заяви, подання) для укладання адміністративного договору.

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

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

Запитання та завдання

1. Наведіть визначення адміністративного договору згідно з КАСУ.
2. Розкрийте значення адміністративного договору для публічного адміністрування.
3. З'ясуйте ознаки адміністративного договору (угоди).
4. Здійсніть відмежування адміністративного договору від приватноправового.
5. Здійсніть класифікацію адміністративних договорів залежно від суб'єктного складу та характеру взаємовідносин між сторонами.
6. Розкрийте зміст поділу адміністративних договорів на нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні).
7. Визначте особливості змісту адміністративних договорів за категоріями: мирові; обміну; про співпрацю та охоронні.
8. Чи можна використовувати норми цивільного права за аналогією закону під час укладення та виконання адміністративних договорів?
9. Розкрийте підстави укладення адміністративних договорів.
10. Що розуміється під нікчемним (недійсним) адміністративним договором?
11. У який спосіб і на яких підставах адміністративний договір може бути визнаний судом недійсним?

РОЗДІЛ 6
ФАКТИЧНА ДІЯ[1]

6.1 Поняття та ознаки фактичної дії

Однією з форм публічного адміністрування є здійснення адміністративними органами ***фактичних дій*** *як різновиду активної адміністративної діяльності, що має свідомо вольовий характер з метою отримання організаційного результату для під час надання адміністративних послуг, здійснення виконавчої діяльності адміністративними органами, що не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин*.

Значення фактичних дій полягає в тому, що ці дії не створюють нового правового положення для особи, не змінюють наявних адміністративно-правовідносин, однак стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні.

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими ознаками:

- є різновидом активної адміністративної діяльності адміністративних органів, яка відображається у правовій поведінці;
- виникає для забезпечення потреб громадян та юридичних осіб;
- здійснюється через надання адміністративних послуг та при здійсненні адміністративними органами виконавчої діяльності.
  Приклади: у результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку про відсутність судимості, яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є документом, що дає право претендувати на вступ на державну службу.

У результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку ОК-5 з інформацією щодо набутого страхового стажу та заробітної плати, яка буде врахована їй при призначенні пенсії. Така довідка не створює жодних правових наслідків, однак з її допомогою малозабезпечені особи можуть отримати безоплатну вторинну правову допомогу.

6.2 Сфера застосування фактичних дій

Фактичні дії як інструмент публічного адміністрування виникають у тих сферах, де приватні особи не в змозі забезпечити свої потреби та інтереси,

[1] Авторка: **Ірина Орловська**.

чи там, де встановлено державну монополію. Саме тому сфера застосування фактичних дій відзначається фактичним і формальним (юридичним) змістом.

Фактичний зміст сфери застосування полягає в тому, що цього об'єктивно потребує врегулювання публічних суспільних відносин із метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли застосування фактичних дій здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо чи недоцільно. У цьому аспекті наскільки широкі проблеми вимагають урегулювання публічною адміністрацією за допомогою фактичних дій, настільки й широкою є сфера їх застування.

Формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій полягає в тому, що зазначені дії зобов'язані виконувати адміністративні органи відповідно до законодавчо прописаної компетенції.

Фактичний та формальний (юридичний) змісти застосування фактичних дій мають співпадати, адже посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування можуть забезпечувати права, свободи і законні інтереси лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

6.3 Основні види фактичних дій

Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування є часто застосовуваними та мають надзвичайно важливе значення саме у практичному аспекті здійснення правового впливу на суспільство. Серед основних ***видів фактичних дій*** *виділяємо такі: інформування населення, проведення перевірки, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів, адміністрування реєстрів*.

6.3.1. Інформування населення – діяльність адміністративних органів із поширення інформації через усі доступні канали інформування, тобто способи донесення інформації до населення (ЗМІ, телефонні лінії, офіційні вебсайти, сторінки в соціальних мережах, консультативна робота тощо). Фактично це робота з налагодження комунікації між суб'єктами публічної адміністрації та населенням чи певною громадою з метою висвітлення інформації нормативного та правореалізаційного характеру й забезпечення зобов'язання звітувати перед громадянами.

Приклад: відповідно до положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630[1], МОН відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, організовує розроблення й затверджує стандарти освіти, оприлюднює їх на своєму офіційному вебсайті.

[1] Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630

6.3.2. Проведення перевірки є однією з найбільш застосовуваних форм діяльності адміністративних органів щодо обстеження підконтрольного об'єкта з метою з'ясування дотримання приватними особами диспозицій заборонних норм, правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей, що здійснюється відповідно до наданої компетенції, ретельно прописаних підстав, предмета і процедурних дій, за допомогою планових і в певних випадках – позапланових перевірок, щоб не допустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій. На сьогодні понад 600 чинних нормативних актів прямо присвячено проблематиці проведення перевірки в різноманітних сферах суспільного життя.

Перевірки проводяться з метою контролю, зокрема:

– з'ясовують правильність виконання законодавства особами, які перевіряються;
– переконуються у правильності ведення публічних обліків та наявності матеріальних цінностей;
– здійснюють аналіз результатів перевірки і складають про це звіт.

Приклади: постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)» визначається процедура проведення Державною регуляторною службою перевірок у сфері господарської діяльності. При цьому ретельно прописуються підстави, предмет і процедура здійснення планових і в певних випадках – позапланових перевірок, щоб не допустити з боку органів-перевірювачів корупційних чи інших протиправних дій[1].

Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823, визначає процедуру проведення Державною службою з питань праці виїзних перевірок: порядок проведення, строк, компетенція уповноваженої посадової особи тощо[2].

6.3.3. Здійснення моніторингу – це комплекс взаємопов'язаних заходів технічного, організаційного та правового характеру, що здійснюється уповноваженими на те адміністративними органами для отримання, аналізу, зберігання та використання інформації про визначені об'єкти моніторингу для своєчасного реагування (ухвалення управлінського рішення).

Серед ключових об'єктів моніторингу, зокрема, є такі: якість освіти; якість повітря; якість продуктів харчування; ефективність програм соціальної підтримки населення; реєстраційні дії в Державному реєстрі речових

[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.

[2] Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 823.

прав на нерухоме майно; результативність реалізації державної регіональної політики ін.

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

Моніторинг додержання прав і свобод людини і громадянина в межах наданих законодавством повноважень здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, керуючись Методичними рекомендаціями щодо проведення моніторингових візитів та перевірок із дотримання прав людини і громадянина на інформацію та звернення[1].

6.3.4. Надання довідок – послуга, яка надається адміністративними органами для підтвердження відомостей персонально-облікових даних та фактів.

В умовах цифровізації суспільних відносин використання довідок зменшується, однак станом на сьогодні видання різноманітних довідок усе ще залишається кінцевою адміністративною дією при наданні адміністративних послуг щодо видання довідки про перебування на обліку; довідки про отримання (неотримання) допомоги; видання довідки про доходи; довідки, що містить узагальнену інформацію про землі; довідки про відсутність судимості.

Приклад: Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначено довідку про звернення за захистом в Україні як документ, що засвідчує законність перебування особи на території України на період, що розпочинається з моменту звернення особи з відповідною заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і є дійсною для реалізації прав і виконання обов'язків, передбачених цим Законом та іншими законами України, до остаточного визначення статусу такої особи чи залишення нею території України[2]*. Цей акт визначає порядок видання такої довідки, компетентних посадових осіб, порядок продовження дії довідки тощо.*

---

[1] Методичні рекомендації щодо проведення моніторингових візитів та перевірок з дотримання прав людини і громадянина на інформацію та звернення. 2024. URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/metodichni-rekomendaciyi-shchodo-provedennya-monitoringovih-vizitiv-ta-perevirok-z-dotrimannya-prav-lyudini-i-gromadyanina-na-informaciyu-ta-zvernennya

[2] Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI.

6.3.5. Виплата грошових коштів – це діяльність уповноважених осіб адміністративних органів, спрямована на грошову виплату у випадках та порядку, визначених законодавством.

Україна як соціальна держава може надавати допомогу соціально вразливим верствам населення для забезпечення реалізації ними прав і свобод з урахуванням умов їхньої складної життєвої ситуації. До такої категорії осіб належать пенсіонери, інваліди, безробітні, внутрішньо переміщені особи, малозабезпечені, особи, які постраждали від зловживань суб'єктів публічної адміністрації, учасники бойових дій тощо. Такі особи на основі законів, які деталізуються в нормативних актах, на основі адміністративного акта компетентного суб'єкта публічної адміністрації отримують виплати грошових коштів за рахунок державного чи місцевого бюджетів.

Приклад: відповідно до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій, зокрема, встановлюється виплата допомоги з тимчасової непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати незалежно від стажу роботи[1].

6.3.6. Адміністрування реєстрів – це система дій уповноважених адміністративних органів та технічних працівників для забезпечення технічного та технологічного функціювання реєстрів, збереження та захисту даних, що в них містяться.

Приклади: Закон України «Про публічні електронні реєстри» встановлює правові, організаційні і фінансові засади створення та функціювання публічних електронних реєстрів із метою захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб під час створення, зберігання, оброблення та використання інформації в публічних електронних реєстрах[2].

Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову від 7 лютого 2022 року № 265 «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад», якою, зокрема, затверджено Порядок створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад. Цим порядком визначаються засади створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад, а також процедура надання та передання інформації з / до такого реєстру[3].

---

1 Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

2 Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX.

3 Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 № 265.

Запитання та завдання

1. Сформуйте поняття фактичної дії.
2. Розкрийте місце і роль адміністративних дій в системі інструментів публічного адміністрування
3. З'ясуйте ознаки фактичної дії.
4. Розкрийте фактичний зміст сфери застосування фактичних дій.
5. З'ясуйте формальний (юридичний) зміст сфери застосування фактичних дій.
6. Назвіть фактичні дії, які використовують адміністративні органи в процесі публічного адміністрування.
7. Розкрийте зміст інформування населення та проведення перевірок.
8. Розкрийте особливості здійснення моніторингу та надання довідок.
9. Які підстави виплати грошових коштів та адміністрування реєстрів як фактична дія?

РОЗДІЛ 7
ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

7.1 Поняття та зміст плану як інструменту публічного адміністрування

Україна є країною з ринковою економікою, де відсутнє централізоване планування економіки. Однак Україна є соціальною державою, в якій Уряд здійснює довгострокове й середньострокове планування соціально-економічного розвитку країни, а інші суб'єкти публічної адміністрації – середньострокове та поточне планування своєї адміністративної діяльності.

За даними пошукової системи Верховної Ради України, від моменту проголошення незалежності України суб'єктами публічної адміністрації було розроблено, ухвалено й офіційно оприлюднено понад дві тисячі різноманітних планів, більшість із яких за своїми ознаками є своєрідними інструментами публічного адміністрування.

План у наукові літературі (від лат. planum – «рівне місце, площина») розкривається як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів тощо[2]. ***Акт планування*** – це рішення суб'єкта владних повноважень, яке визначає порядок, послідовність чи зв'язок подальших дій і проведення адміністративних заходів. Його слід відмежовувати від *затвердження плану*. Перший (як приклад, план зонування території населеного пункту) є текстово графічним матеріалом, що набирає юридичної сили, а відтак може застосовуватись на відповідній території лише після його затвердження органом місцевого самоврядування.

Тобто інструментом публічного адміністрування є затверджений план, 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.

Проте, незважаючи на очевидну відмінність таких актів, постає питання про відмежування ухвалення актів планування від здійснення інших форм діяльності суб'єктів владних повноважень.

Основними ознаками планів, що відрізняють їх від адміністративних актів та адміністративних договорів, є те, що саме через них найбільш емно виражається цілевстановлення як елемент публічного адміністрування, що передбачає

---

[1] Авторка: **Тетяна Карабін**.

[2] Приклад: постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017р. № 1106 затверджено План з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

визначення напрямків спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. Неправильна постановка цілей (неможливих для реалізації або занадто витратних) є однією з перешкод ефективного планування.

Планування завжди виходить з узагальнення сучасного стану та спрямовано на майбутній розвиток. Тому *спрямованість на майбутнє вирішення питання через установлення загальних цілей та меж, надання рис визначеності 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.

Правове значення плану як інструмента публічного адміністрування полягає в тому, що він є додатковим спеціальним засобом досягнення бажаного в майбутньому позитивного публічного результату через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

***Як інструмент публічного адміністрування план характеризується такими ознаками*:**

1) це різновид адміністративної діяльності адміністративних органів та інших суб'єктів владних повноважень;
2) реалізується через затвердження ними офіційного документа, в якому сформовано уявний бажаний у майбутньому результат публічного адміністрування;
3) затвердження плану здійснюється через ухвалення відповідного адміністративного акта;
4) матеріальною основою плану є документи планування в певних сферах публічного адміністрування, 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 адміністративних органів;
7) у планах адміністративні органи беруть на себе зобов'язання здійснити корисні для суспільства, громадян та юридичних осіб дії.

Отже, ***план як інструмент публічного адміністрування*** *– це форма прогностичної діяльності адміністративних органів на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на їх розвиток, через затвердження відповідними адміністративними актами цілеспрямованих напрямків публічного адміністрування на майбутнє*.

7.2 Сфера застосування та види планів

Плани в діяльності публічної адміністрації – це спеціальний інструмент її адміністративної діяльності, вони застосовуються майже у всіх сферах публічного адміністрування. Їхнє значення постійно зростає надалі під європейським впливом. Сьогодні важко уявити співпрацю України з європейськими країнами без узгоджених програм і планів. У Європейському Союзі відзначаються чотири рівні планування – *політико-стратегічний, стратегічний, операційний та тактичний*.

Отже, сферою застосування планів є весь спектр публічного адміністрування, коли компетентний суб'єкт публічної адміністрації затверджує для себе та підпорядкованих суб'єктів завдання, які їм потрібно виконати для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави.

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

***По-перше, за рівнями планування*:**

- стратегічне планування[1];
- довгострокове планування;
- середньострокове планування[2];
- поточне планування.

  Приклад: відповідно до положень Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля здійснюється згідно з річним планом. Річний план, додаток до річного плану та зміни до них безоплатно оприлюднюються на вебпорталі Уповноваженого органу з питань закупівель упродовж п'яти днів від дня їх затвердження[3]. 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.

***По-друге, за рівнем юридичної обов'язковості акти планування поділяються на*:**

- обов'язкові до ухвалення;
- факультативні.

Затвердження окремих видів планів є обов'язковим у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, про що існують вказівки у статусних законах або

---

[1] *Приклад: Кабінетом Міністрів України від 16.08.1999 р. було затверджено «Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», положення якої покладаються в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і забезпечено їх урахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС, що затверджена Указом Президента України від 11.05.1998 № 615.*

[2] *Приклад: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р було затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017роки».*

[3] Про публічні закупівлі : Закон від 25.12.2015 № 922.

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, – як приклад, план заходів щодо реалізації муніципального проєкту тощо.

По-третє, за суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють затвердження планів, виділяють плани, затверджені адміністративними актами:

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

По-четверте, за спрямуванням публічного адміністрування плани, якими суб'єкт владних повноважень спрямовує свою діяльність, поділяються на зовнішньоорієнтовані плани або внутрішню діяльність. Предметом адміністративного права насамперед є зовнішні плани адміністративних органів, які спрямовані за межі певного адміністративного органу та зачіпають інтереси приватних осіб.

По-п'яте, за формою вираження (назвою) плани поділяються на *концепції*, *програми*, *плани*, п*лани-графіки* та ін.

Запитання і завдання

1. Розкрийте логічну послідовність в адміністративно-правовому аспекті між категоріями «акт планування» та «затвердження плану».
2. З'ясуйте ознаки плану як інструменту публічного адміністрування.
3. Наведіть визначення плану як інструменту публічного адміністрування.
4. Визначте сферу застосування планів як інструменту публічного адміністрування.
5. Класифікуйте плани як інструменти публічного адміністрування за рівнями планування та юридичною обов'язковістю.
6. Поділіть плани як інструменти публічного адміністрування за суб'єктами публічної адміністрації, за спрямуванням публічного адміністрування та за формою вираження.

РОЗДІЛ 8
КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД[1]

8.1 Контроль як інструмент публічного адміністрування

Комплексним самостійним інструментом публічного адміністрування є ***контроль*** *– вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції.*

Основне ***призначення контролю*** полягає у виявленні невідповідності його об'єкта певним правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування.

Відповідно до Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-У «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» *під* ***державним контролем*** *розуміється діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо запобігання та виявлення порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища*.

Метою контролю є встановлення результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від ухвалених вимог, принципів організації, виявлення причин цих відхилень від ухвалених вимог, а також визначення засобів подолання перешкод для ефективного функціювання всієї системи. У сучасному розумінні контроль розглядається не тільки як засіб покарання, а й як інформаційно-аналітичний засіб.

Сутність публічного контролю полягає у спостереженні за функціюванням відповідного підконтрольного об'єкта; в одержанні об'єктивної та достовірної інформації; у вживанні заходів із запобігання й усунення порушень; у виявленні причин і умов, що сприяють правопорушенню; у вживанні заходів щодо залучення до відповідальності осіб, винних у порушенні.

Ознаками контролю як інструмента публічного адміністрування є такі:

- мета полягає у здійсненні перевірки суб'єктами публічного адміністрування щодо виконання об'єктами публічного адміністрування визначених законодавством положень адміністративно-правових режимів;
- органи публічного контролю здійснюють заходи виключно на основі та у випадках, передбачених законами України;

[1] Авторка: **Ольга Правоторова**.

- у ході перевірки публічна адміністрація виявляє недоліки в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, вимагає від об'єктів публічного управління усунення виявлених порушень, надає їм приписи; виявляє осіб та усуває обставини, які можуть негативно вплинути на забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Найбільш наочно сутність публічного контролю розкривається в діяльності спеціалізованих державних інспекцій і служб та представницьких органів місцевого самоврядування, основними завданнями яких є здійснення державного контролю і нагляду в певній досить вузькій, але важливій сфері діяльності.

Найбільш вагомими серед них є інспекції – пожежна, охорони праці, податкова, контролю за цінами, захисту рослин. Серед служб – санітарна, митна, контрольно-ревізійна та ін. – органи публічного адміністрування або їх самостійні структурні підрозділи, що мають юрисдикційні повноваження. Будучи органами публічного контролю іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур, вони здійснюють незалежний контроль.

Отже, ***контроль як інструмент публічного адміністрування*** *– це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права*.

8.2 Адміністративний нагляд

Адміністративний нагляд порівняно з контролем є більш вузьким видом публічного адміністрування. Особливість нагляду полягає в тому, що він має за мету не тільки попередити правопорушення, а й застосувати заходи адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності, у разі виявлення порушень адміністративно-правових правил у визначеній сфері відповідними інспекціями чи службами.

Адміністративний нагляд – це особливий вид публічної діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади щодо організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення і припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності.

<u>Приклад:</u> адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження й контролю за поведінкою таких осіб, що здійснюються органами Національної поліції.

Отже, ***адміністративний нагляд*** *– це здійснення спеціальними державними органами цільового спостереження виключно у сферах значної суспільної небезпеки з дотриманням підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативно-правовими актами*.

Запитання і завдання

1. Розкрийте призначення контролю як наукового інституту.
2. Наведіть поняття державного контролю.
3. Визначте мету контролю як інструмента публічного адміністрування.
4. З'ясуйте сутність контролю як інструмента публічного адміністрування.
5. Укажіть ознаки контролю як інструмента публічного адміністрування.
6. Наведіть категорійне визначення нагляду як інструмента публічного адміністрування.
7. Визначте особливості адміністративного нагляду як інструмента публічного адміністрування.

РОЗДІЛ 9
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ[1]

9.1 Поняття та характеристика адміністративного примусу

Останніми роками в теорії адміністративного права адміністративному примусу приділялося невиправдано небагато уваги, хоча застосування адміністративними органами його заходів є об'єктивною реальністю, що пов'язано з потребою здійснення захисту прав і свобод людини та громадянина, публічного порядку, національної безпеки тощо[2].

Тому, визнаючи людиноцентризм визначальною засадою здійснення державної влади, підкреслюючи її публічно-сервісний характер, водночас не можна захоплюватися лише цим аспектом реалізації владних функцій виконавчої влади. Не менш важливою є також потреба протидії різним проявам неправомірної поведінки, здійснювати яку без використання примусових заходів не можливо.

З іншого боку, при застосуванні заходів адміністративного примусу має бути забезпечено права осіб, до яких застосовуються ці заходи, адже вони здатні досить суттєво обмежити права та свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб, покласти на них додаткові обов'язки. Саме цим зумовлена потреба чіткого законодавчого визначення підстав і порядку застосування адміністративними органами зазначених заходів.

Найпершим вихідним положенням у розумінні адміністративного примусу є те, що це різновид державного примусу. Державний примус застосовується переважно до осіб, які вчинили правопорушення. З погляду філософії, він виявлений у тому, що цим примусом знімається інший примус (тобто правопорушення); тому він не тільки зумовлений правом, а й є необхідним, а саме – як другий примус, який є зняттям першого примусу, примус або насильство, узяте абстрактно, неправомірне[3]. Існують також випадки, коли загроза суспільним відносинам виникає об'єктивно – як приклад, унаслідок дії сил природи, тобто за відсутності протиправної поведінки, проте потреба її усунення є не менш актуальною.

---

[1] Автори: **Анатолій Комзюк**, **Олена Салманова**.

[2] Прикладом актуальності заходів адміністративного примусу є запровадження правового режиму воєнного стану, уведеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією, змістом якого є здійснення низки заходів, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та затвердженим на його виконання розпорядженням КМУ від 24 лютого 2022 р. від № 181-р Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні. Серед таких заходів передбачено, зокрема: запровадження комендантської години; проведення перевірки документів в осіб, а в разі потреби – огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян; установлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, для потреб держави; порушення питання про заборону діяльності політичних партій, якщо вона є антиукраїнською, тощо.

[3] Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 411.

Державний примус і його складову – примус адміністративний – потрібно розглядати як один із невід'ємних атрибутів здійснення державної влади, як її засіб. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються й охороняються, і застосовується з метою усунення («зняття») такої поведінки.

Державний примус – єдиний, що може застосовуватися від імені всього суспільства до будь-яких осіб, які перебувають на території держави, а також включає заходи, які не можуть використовувати інші соціальні суб'єкти (напр., громадські об'єднання). Такі заходи є саме примусовими, тобто реалізуються незалежно від волі та бажання відповідних осіб.

Державний примус постає у двох формах – як *судовий* та *позасудовий* (адміністративний) примус. Також державний примус урегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим). Кожен із них має специфічні властивості, що визначають його сутність і особливості, відносну самостійність у системі державного примусу.

Адміністративний примус характеризується такими рисами:

- застосовується, як правило, адміністративними органами невідкладно, без звертання до суду;
- застосовується лише спеціально уповноваженими на те адміністративними органами;
- може застосовуватися не тільки у зв'язку з учиненням правопорушень, але й за їх відсутності, як об'єктивна потреба адміністративного органу невідкладно забезпечувати безпеку, – наприклад, забороняти громадянам в'їжджати на території, які наближені до лінії бойового зіткнення з російськими окупантами;
- за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності;
- застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб;
- застосовується до суб'єктів, що не підпорядковані органам і посадовим особам, які застосовують заходи впливу;
- регулюється нормами адміністративного права – як законодавчими, так і підзаконними;
- його заходи мають різноманітний характер – моральні, майнові, особистісні та ін., припускається застосування безпосереднього впливу – фізичної сили і вогнепальної зброї;
- його заходи реалізуються саме примусово, тобто незалежно від волі та бажання відповідних осіб;
- застосовується з метою запобігання правопорушенням та їх припинення, покарання винних у їх вчиненні.

Отже, ***адміністративний примус*** *– це застосування адміністративними органами, а у випадках, прямо визначених у законі до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання передбачених адміністративно-правовими нормами заходів несприятливого впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) чи іншого характеру з метою забезпечення безпеки, запобігання правопорушенням та їх припинення, створення для притягнення винних до відповідальності*.

9.2. Правові засади застосування заходів адміністративного примусу

Правові засади застосування заходів адміністративного примусу встановлено багатьма законодавчими актами – законами «Про правовий режим воєнного стану», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про Національну гвардію України», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», КпАП України, Митним кодексом України та ін.

У чинному законодавстві термін *адміністративний примус* не використовується, водночас зустрічаються терміни *заходи впливу, поліцейські заходи, превентивні поліцейські заходи, поліцейські заходи примусу* тощо. Такі назви дають уявлення лише про суб'єктів застосування цих заходів, не розкриваючи їх сутності та змісту. У теорії адміністративного права напрацьовано класифікацію заходів адміністративного примусу залежно від мети їх застосування.

***Заходи адміністративного примусу застосовується з потрійною метою, відповідно до чого поділяються на три види*:**

1) адміністративно-запобіжні заходи;
2) заходи адміністративного припинення;
3) адміністративні стягнення[1].

[1] Статтею 93 Закону України «Про адміністративну процедуру» (*Про адміністративну процедуру : закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст.50*) встановлено, що виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, передбачених цим Законом. До таких заходів віднесено: 1) учинення дій іншою особою за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта; 2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта; 3) безпосередній вплив. Природа зазначених заходів наразі досліджена недостатньо, так само як не досить чітким і повним є їх законодавче регулювання. Оскільки застосування цих заходів здійснюється з *метою забезпечення виконання адміністративного акта*, є підстави для виділення самостійної групи заходів адміністративного примусу – забезпечувальних. Проте це питання потребує додаткового вивчення.

9.3 Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації

Назва цих заходів зумовлена їх профілактичною спрямованістю. Ці заходи конкретної фактичної підстави застосування не мають – вони використовуються для запобігання правопорушенням, їх виявлення, а також для підтримання правопорядку за надзвичайних обставин, оскільки загроза суспільним і особистим інтересам, заподіяння їм шкоди можуть виникнути не тільки внаслідок вчинення правопорушення, а й у результаті стихійного лиха, дій душевнохворих чи малолітніх тощо. Держава змушена тоді вдаватися до обмеження прав, застосування примусових заходів до осіб, не винуватих у порушенні норм права. Такими є дії органів охорони здоров'я, які примусово лікують інфекційних хворих, ветеринарної медицини, що здійснюють карантинні заходи, тощо.

***Основною метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є*:**

а) недопущення, відвернення правопорушень;
б) забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в різних надзвичайних ситуаціях;
в) запобігання настанню шкідливих наслідків у зазначених ситуаціях.

Отже, ***адміністративно-запобіжні заходи*** *становлять комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дозволяють виявляти й не допускати правопорушення, забезпечувати публічний порядок і безпеку за різних надзвичайних обставин*.

Ці заходи застосовуються адміністративними органами та їх посадовими особами – Національною поліцією, органами і закладами охорони здоров'я, митними органами, іншими контрольно-наглядовими органами (як приклад, державними інспекціями) тощо.

Перелік адміністративно-запобіжних заходів ні в законодавстві, ні в спеціальній літературі не визначено. У зв'язку з цим у нормативно-правових актах досить часто зустрічається термінологічна плутанина, а в літературі як запобіжні необґрунтовано аналізуються деякі заходи припинення. Зокрема в Законі України «Про Національну поліцію» вживається термін *превентивні поліцейські заходи*, хоча до них включено не тільки профілактичні заходи, але й заходи, що застосовуються як реакція на вже вчинене правопорушення, тобто заходи припинення.

Адміністративно-запобіжними можна назвати такі заходи:

- ***перевірку документів.*** Як приклад, поліцейський має право вимагати в особи документи, що посвідчують особу, та/ або документи, що підтверджують відповідне право особи у визначених ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» випадках, зокрема якщо особа схожа на іншу, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклу особу; якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення та ін. Із подібною метою перевіряти документи мають право також посадові особи інших державних органів, які здійснюють контроль і нагляд за додержанням відповідних загальнообов'язкових правил;

- ***огляд (обстеження, поверхнева перевірка)***, що з урахуванням цільового призначення і способу правоохоронного впливу найчастіше застосовується як захід адміністративного запобігання. Як приклад, поліцейським надано право здійснювати поверхневу перевірку як превентивний поліцейський захід – здійснення візуального огляду особи проведенням по поверхні вбрання особи рукою, спеціальним приладом або засобом, візуальним оглядом речі або транспортного засобу (ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію»), митними органами здійснюється митний огляд і переогляд, органами Державної прикордонної служби – огляд морських і річкових суден та документів тощо;
- ***проникнення до житла чи іншого володіння особи***, входження до приміщень підприємств, установ та організацій, яке можливе тільки в чітко визначених випадках. Зокрема для Національної поліції ними визнаються випадки, пов'язані із: 1) рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій; 2) безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину; 3) припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які перебувають у житлі чи іншому володінні. Ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає працівникам СБУ право: при безпосередньому припиненні злочинів, переслідуванні осіб, що підозрюються у їх вчиненні, заходити до житлових, службових, виробничих та інших приміщень, на території й земельні ділянки; у разі проведення заходів щодо боротьби з тероризмом входити за письмовим розпорядженням керівника органу або оперативного підрозділу СБУ за службовими посвідченнями на територію, до приміщень, складів і сховищ підприємств, організацій і установ незалежно від форми власності. Відвідувати ці місця для виконання контрольних і профілактичних функцій можуть посадові особи й інших органів контролю[1];
- ***вимогу залишити місце й обмеження доступу на визначену територію*** (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів), яку можуть застосовувати поліцейські та військовослужбовці Національної гвардії. Так, відповідно до ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський уповноважений вимагати від особи (осіб) залишити визначене місце на певний строк або заборонити чи обмежити особам доступ до визначеної території або об'єктів, якщо це потрібно для забезпечення безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей, для збереження та фіксації слідів правопорушення;
- ***обмеження або заборону руху транспорту і пішоходів*** на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг поліцейським з метою забезпечення

[1] Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1456 затверджено Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Таке право надано відповідним уповноваженим особам Національної поліції, СБУ, Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби та Збройних Сил України, визначеним в наказі коменданта, призначеного наказом військового командування.

публічної безпеки і порядку, охорони життя і здоров'я людей під час аварій, інших надзвичайних ситуацій (ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію»);

- ***адміністративний нагляд*** за особами, звільненими з місць позбавлення волі, що становить систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, і здійснюються органами Національної поліції відповідно до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Рішення про його застосування ухвалюється одноосібно суддею районного (міського) суду за поданням начальника установи виконання покарань або органу Національної поліції на строк від одного до двох років і не може перевищувати термінів, передбачених законом для погашення або зняття судимості. Осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд, беруть на облік, фотографують, а в разі потреби в них беруть відбитки пальців. Працівники поліції зобов'язані систематично контролювати поведінку цих осіб, запобігати порушенням ними громадського порядку та прав інших громадян і припиняти їх, проводити розшук осіб, які уникають адміністративного нагляду. До обмежень, яких піднаглядний мусить дотримуватися, віднесено заборону виходу з будинку, квартири в установлений час, яка не може перевищувати 8 годин на добу; заборону перебування у визначених місцях;
- ***обмеження прав громадян, пов'язаних зі станом їх здоров'я.*** Відповідно до ст. 53 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою охорони здоров'я населення органи і заклади охорони здоров'я зобов'язані здійснювати спеціальні заходи профілактики та лікування соціально небезпечних захворювань (туберкульоз, психічні, венеричні захворювання, СНІД, лепра, хронічний алкоголізм, наркоманія), а також карантинних захворювань, як приклад щодо коронавірусу, зокрема у примусовому порядку;
- ***заходи щодо запобігання домашньому насильству.*** Ст. 27 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» передбачає право Національної поліції України брати на профілактичний облік кривдника (особу, яка вчинила домашнє насильство в будь-якій формі) та проводити з ним профілактичну роботу, а ст. 28 – направляти кривдника за рішенням суду на проходження відповідної програми (від трьох місяців до одного року). Відповідальними за виконання таких програм є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

На завершення варто підкреслити, що розглянуте коло адміністративно-запобіжних заходів не можна назвати вичерпним. Це найпоширеніші заходи, запобіжний характер яких сумнівів практично не викликає. Законами України може бути передбачена можливість застосування й інших адміністративно-запобіжних заходів.

9.4 Заходи адміністративного припинення

Заходи адміністративного припинення є найчисленнішими та найрізноманітнішими з усіх адміністративно-примусових заходів і характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним.

Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи й реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративного або іншого впливу.

На відміну від адміністративних стягнень, заходи адміністративного припинення не містять елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із виховною каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі звернене в минуле, є ретроспективним. Заходи ж адміністративного припинення, як правило, спрямовані в сьогодення і тому здатні самостійно й оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування заходів відповідальності до винних. Часто заходи припинення використовуються й для протидії об'єктивно протиправним діянням душевнохворих і малолітніх, тобто осіб, які не підлягають юридичній відповідальності. Заходи адміністративного припинення не потребують установлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Заходи адміністративного припинення *– це засновані на законі засоби примусового переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – кримінально-правовий характер, спрямовані на недопущення суспільно небезпечних наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.*

***Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою*:**

- припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь);
- запобігання вчиненню нових правопорушень;
- створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності;
- усунення шкідливих наслідків правопорушення;
- відновлення попереднього, правомірного стану.

Заходи адміністративного припинення – дуже неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. Проте основну їх класифікацію доцільно здійснити відповідно до призначення цих заходів. За цим критерієм заходи

адміністративного припинення поділяються на дві групи – заходи *загального* і *спеціального призначення*.

9.4.1. Заходи адміністративного припинення загального призначення застосовуються в повсякденній практиці адміністративними і правоохоронними органами, найчастіше Національною поліцією, виходячи з мети їх застосування, поділяються своєю чергою на самостійні (або оперативні) й допоміжні (забезпечувальні).

9.4.1.1. Самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що оперативно вирішують конфліктну ситуацію, тобто конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що ці заходи (принаймні більшість із них) стоять на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень. Так, заборона певних робіт за своїм характером дуже схожа на таке адміністративне стягнення, як позбавлення спеціального права.

Вимога припинити протиправну поведінку. Таку вимогу мають право (і зобов'язані) висувати працівники правоохоронних органів, різні державні інспектори в разі виявлення такої поведінки. Так, ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» надає її працівникам право вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень СБУ. Підставу застосування зазначеного заходу припинення може становити будь-яке правопорушення, зокрема злочин. Вимога може бути висловлена усно, а також оформлена у вигляді письмового припису (розпорядження). Вона юридично обов'язкова, непокора цій вимозі є підставою для застосування інших заходів примусу.

Привід осіб, які ухиляються від явки на виклик у певні державні органи. Відповідно до ч. 2 ст. 268 КпАП України в разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду у випадках, коли її присутність при розгляді справи є обов'язковою, цю особу може бути Національною поліцією піддано приводу. Привід полягає у примусовому доставлянні особи до відповідного органу. Тобто це вилучення її з місця перебування й супроводження до місця призначення, поєднані із застосуванням психічного чи фізичного спонукання.

Заборонний припис. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» терміновий заборонний припис стосовно кривдника – це спеціальний захід протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства та спрямований на негайне припинення домашнього насильства, усунення небезпеки для життя і здоров'я постраждалих осіб та недопущення продовження чи повторного вчинення такого насильства.

Зупинення транспортних засобів. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може зупиняти транспортні засоби в разі,

якщо водій порушив правила дорожнього руху, а також в інших випадках, установлених законом. Поліцейський зобов'язаний також зупиняти транспортні засоби в разі, якщо є інформація, що свідчить про порушення власником транспортного засобу митних правил. Поліцейський зобов'язаний поінформувати водія про конкретну причину зупинення ним транспортного засобу з детальним описом підстави зупинки. Невиконання водієм вимоги поліцейського про зупинення транспортного засобу становить склад адміністративного проступку, передбаченого ч. 1 ст. 122-2 КпАП України.

Заборона чи зупинення певних робіт або експлуатації різних об'єктів (зокрема експлуатації транспортних засобів, морських, річкових, малих, спортивних суден або водних мотоциклів тощо). Цей захід належить до компетенції низки правоохоронних і контрольно-наглядових органів.

Приклади:

– поліції надано право опечатувати й закривати об'єкти, де зберігаються чи використовуються зброя, інші предмети, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, у разі виявлення порушення правил поводження з ними та правил їх використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень (ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію»);

– посадові особи Державної прикордонної служби України мають право зупиняти або припиняти рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи в територіальному морі, прилеглій зоні, виключній (морській) економічній зоні та внутрішніх водах України в разі відсутності відповідного дозволу (погодження) або порушення встановлених правил їх проведення (ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»);

– органи державного фінансового контролю відповідно до п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» мають право вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій, у разі відмови – звернутися до суду щодо спонукання до проведення таких інвентаризацій, а до ухвалення відповідного рішення судом – опечатувати каси, касові приміщення, склади та архіви на термін не більше 24 годин від моменту такого опечатування;

– органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти відповідно до законодавства господарську чи інші види діяльності, пов'язані з порушенням умов і вимог до викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря і рівнів впливу фізичних та біологічних чинників на його стан, передбачених дозволами (ст. 12 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Подібні повноваження мають також багато інших державних органів – державна санітарно-епідеміологічна служба, ветеринарна медицина, природоохоронна тощо.

9.4.1.2. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення становлять особливу групу заходів адміністративного припинення, специфіка яких полягає в такому:

1) вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення розгляду справи;
2) вони застосовуються тільки в межах провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише від моменту порушення справи і до її припинення й лише до особи, яка вчинила правопорушення;
3) є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процедурних дій (складення протоколу, установлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;
4) це несамостійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника;
5) установлено спеціальний порядок їх застосування – перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (в необхідних випадках), документальне оформлення (складення протоколу), порядок оскарження.

До цих заходів відповідно до КпАП України належать:

– доставлення порушника (ст. 259);
– адміністративне затримання (ст.ст. 261–263);
– особистий огляд і огляд речей (ст. 264);
– вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, зокрема тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, тимчасове вилучення тварин (ст.ст. 265–265-2, 265–4, 265-5);
– відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266);
– огляд військовозобов'язаних і резервістів під час проходження зборів, а також військовослужбовців Збройних Сил України на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266-1).

9.4.2. Заходи адміністративного припинення спеціального призначення є комплексом виняткових екстраординарних засобів адміністративного впливу. Спеціальний характер таких заходів визначає специфіку підстав їх застосування. Це, як правило, невідкладні випадки, коли потрібно припинити протиправні дії,

небезпечні для життя і здоров'я людей. Також заходи спеціального призначення застосовуються тоді, коли були використані й не дали бажаних результатів усі інші форми попереднього впливу на правопорушників.

Тому застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї має передувати попередження про намір їх застосувати. Зокрема поліцейський зобов'язаний заздалегідь попередити особу про застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї й надати їй достатньо часу для виконання законної вимоги поліцейського, крім випадку, коли зволікання може спричинити посягання на життя і здоров'я особи чи та/або поліцейського або інші тяжкі наслідки, або в ситуації, що склалася, таке попередження е невиправданим або неможливим.

Спеціальними ці заходи називаються ще й тому, що вони спрямовані безпосередньо на особу порушника, здатні завдати йому певної фізичної шкоди і навіть позбавити його життя. У зв'язку з цим закон вимагає від працівників правоохоронних органів застосовувати силу в межах потреби й тільки тоді, коли уникнути її застосування неможливо. При цьому можливість заподіяння шкоди здоров'ю порушника має бути мінімальною.

Застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї до жінок з явними ознаками вагітності, малолітніх осіб, осіб з явними ознаками обмежених можливостей або старості заборонено, крім випадків учинення ними збройного чи групового нападу, учинення збройного опору, що загрожує життю і здоров'ю інших осіб, якщо відбити такий напад або опір іншими способами і засобами не можна.

Поліцейські та працівники інших правоохоронних органів можуть *застосовувати фізичну силу*, зокрема спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших заходів не забезпечує виконання повноважень, покладених на них законом.

Застосування спеціальних засобів (пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами, тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічного чи фізичного) через здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують (гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо), засоби примусової зупинки транспорту, засоби акустичного та мікрохвильового впливу, пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії, засоби, споряджені гумовими або аналогічними снарядами несмертельної дії, засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії та ін. – ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»). Підстави, порядок застосування, а також види спеціальних засобів установлено, крім Закону України «Про Національну поліцію», постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1024 «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії

під час виконання службових завдань» та постановою КМУ від 18 січня 2003 р. №83 «Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України під час здійснення службових обов'язків».

Право *застосовувати вогнепальну зброю* надано насамперед працівникам поліції та інших правоохоронних органів як крайній захід у чітко визначених законом випадках. Так, Закон України «Про Національну поліцію» (ст. 46) установив сім таких підстав:

1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї у разі загрози їхньому життю чи здоров'ю;
2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю;
3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі;
4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення;
5) для затримання особи, яку застали під час учинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти;
6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варти, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського;
7) для зупинки транспортного засобу через його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

На цих же підставах можуть застосовувати вогнепальну зброю і працівники інших правоохоронних органів (Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань тощо).

Розглянуті заходи адміністративного припинення повністю їх перелік не вичерпують, оскільки ні на законодавчому, ні на доктринальному рівні його не визначено.

9.5 Адміністративні стягнення

Відповідно до ст. 23 КпАП України адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Тобто *завдяки застосуванню адміністративних стягнень суб'єкти публічної адміністрації досягають потрійної мети*:

1) покарання особи (це «міра відповідальності»), яка вчинила адміністративне правопорушення;

2) виховання її в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття;
3) запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником (приватна превенція), так й іншими особами (загальна превенція).

Види цих стягнень, підстави та порядок їх застосування головним чином визначено Кодексом України про адміністративні правопорушення:

1) попередження;
2) штраф;
3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
4) конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, або грошей, одержаних у результаті вчинення такого правопорушення;
5) позбавлення спеціального права, наданого громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
6) громадські роботи;
7) виправні роботи;
8) суспільно корисні роботи;
9) адміністративний арешт;
10) арешт з утриманням на гауптвахті.

Наведений перелік не є вичерпним: законами України може бути встановлено й інші види адміністративних стягнень (так, ст. 24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість примусового видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок).

9.6 Особливості застосування заходів адміністративного примусу в умовах воєнного стану

В умовах воєнного стану можуть застосовуватись усі розглянуті заходи адміністративного примусу, більше того – потреба застосування багатьох з них, зважаючи на їх правоохоронний і оборонний потенціал, значно зростає. Також передбачаються розширені повноваження представників різних державних органів щодо їх застосування, насамперед Збройних Сил України, коли крім чинних додатково передбачена можливість застосування ще таких заходів:

– *реквізиція* (примусове відчуження приватного та комунального майна для потреб держави з попереднім або подальшим повним відшкодуванням його вартості (Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» від 17.05.2012 р. № 4765-VI);
– *запровадження комендантської години* (заборона перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально

виданих перепусток і посвідчень) і встановлення спеціального режиму *світломаскування*;

– *інтернування осіб* (примусове оселення, тобто затримання громадян або представників національності ворожої держави (держав), що проживають на території України, до кінця війни без обмежень у часі);
– *заборона* в'їзду, примусового повернення іноземців та осіб без громадянства до країни походження або до третьої країни, якщо їх дії суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку;
– *заборона* громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку, змінювати місце проживання (перебування) без відповідного дозволу.

Особливі заходи здійснюються також із метою *організації дорожнього руху та належного функціювання всієї транспортної інфраструктури*, зокрема облаштовуються блокпости – посилені контрольно-пропускні пункти, які тимчасово встановлюється на в'їзді/виїзді (вході/виході) на територію/з території, де введено воєнний стан та запроваджено комендантську годину, на яких облаштовуються місця для перевірки осіб, транспортних засобів, багажу та вантажів, позиції вогневих засобів та бойової техніки, місця для відпочинку та забезпечення життєдіяльності особового складу, який виконує завдання на блокпосту (постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану»). У мирний час потреба в таких заходах, як правило, відсутня.

Запитання і завдання

1. Поясніть, чому демократична правова держава надає адміністративним і правоохоронним органам право на застосування адміністративного примусу.
2. Розкрийте поняття та форми державного примусу.
3. З'ясуйте риси адміністративного примусу.
4. Наведіть визначення адміністративного примусу.
5. Назвіть закони України, які містять норми права, що визначають засади, підстави й порядок застосування адміністративного примусу.
6. Якими категоріями в законодавстві описується категорія «адміністративний примус»?
7. Виділіть види адміністративного примусу залежно від мети застосування.
8. Схарактеризуйте мету застосування адміністративно-запобіжних заходів.
9. Розкрийте поняття адміністративно-запобіжних заходів.
10. Наведіть приклади адміністративно-запобіжних заходів.
11. У яких випадках посадова особа адміністративного органу (скажімо, поліцейський) має право здійснювати перевірку документів?

12. Розкрийте поняття «заходи адміністративного припинення».
13. Проаналізуйте мету адміністративного припинення, що застосовується адміністративними органами.
14. Здійсніть класифікацію заходів адміністративного припинення загального призначення.
15. Розкрийте зміст самостійних (оперативних) заходів адміністративного припинення.
16. Схарактеризуйте особливості змісту заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.
17. Розкрийте поняття «надзвичайність заходів адміністративного припинення спеціального призначення».
18. З'ясуйте особливості застосування спеціальних засобів.
19. Чому застосування вогнепальної зброї спеціальними адміністративними та правоохоронними органами отримало назву «крайніх заходів»?
20. Здійсніть категоричне визначення адміністративного стягнення.
21. Розкрийте мету застосування адміністративних стягнень.
22. Наведіть приклади адміністративних стягнень.
23. У чому полягає сутність застосування заходів адміністративного примусу в умовах воєнного стану?
24. Розкрийте специфічні заходи адміністративного примусу, які застосовуються в умовах воєнного стану.
25. Що означає інтернування осіб, та за яких умов його доцільно використовувати в умовах воєнного стану, пов'язаного з відбиттям російського вторгнення в Україну?

РОЗДІЛ 10
ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ[1]

10.1 Поняття електронного врядування

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), зростання їхнього впливу на процеси державного управління тісно пов'язані з процесами демократизації, з реалізацією основних інформаційних прав громадян і розвитком інформаційного суспільства. Модернізація державного управління за допомогою реформ, які проводяться в нашій країні в межах концепції «якісного управління», здійснюється на принципах ефективності, відкритості публічних політичних процесів і громадянської участі в політиці.

Модернізація публічного адміністрування передбачає впровадження електронного врядування як реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями. Електронне врядування є одним із визначальних чинників та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та владними структурами.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні, яку було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250, виділила електронне урядування як *один з інструментів розвитку інформаційного суспільства*.

Електронне урядування *– це форма організації публічного адміністрування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (зокрема штучного інтелекту), що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності адміністративних органів для формування нового типу інформаційної держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян та юридичних осіб*.

Електронне урядування можна розглядати як *форму організації публічного адміністрування*, що, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу адміністративних послуг для всіх категорій громадян і юридичних осіб.

Метою електронного врядування у сфері публічного управління є реалізація взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет, для підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів

[1] Авторка: **Анфіса Нашинець-Наумова**.

їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з отриманням таких послуг (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються, тощо).

До *завдань електронного врядування у сфері публічного адміністрування* належить адаптація до нових вимог суспільного розвитку, яка містить в себе безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

Зазначимо, що електронне врядування у сфері публічного адміністрування передбачає використання ІКТ і можливостей Інтернету для ефективного виконання функцій адміністративними органами.

10.2 Елементи електронного врядування

Дослідження становлення та розвитку електронного врядування є самостійним напрямком сучасної науки. Наукові дослідження з цієї тематики помітно активізувалися після початку застосування в нашій країні елементів електронного урядування.

До ***елементів електронного врядування*** *в Україні можна віднести такі: електронний уряд, електронна держава, електронний суд, електронний парламент, електронна медицина, електронна культура* тощо.

10.2.1. Електронна держава. Розглядаючи поняття «електронна держава» слід підкреслити, що воно ширше за змістом від поняття «електронний уряд», оскільки об'єднує всі три галузі державної влади – законодавчу (електронний парламент), виконавчу (електронний уряд) і судову (електронний суд).

Електронна держава передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління для надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату й просування цінностей і механізмів демократії; а також структуру керівних органів, яка здійснює реалізацію інформаційних проєктів і сприяє становленню інформаційного суспільства.

Концепція електронної держави передбачає реалізацію послідовного, простого та індивідуалізованого способу в наданні послуг та інформації для населення – за допомогою використання інформаційних і телекомунікаційних технологій, зокрема Інтернету.

Для вирішення завдань, які передбачені в концепції електронної держави, слід використовувати різні засоби електронної комунікації, зокрема соціальні медіа (моніторинг суспільних настроїв); інтернет-канали взаємодії з владою, офіційні сайти відомств у мережі Інтернет, електронні приймальні органів влади та політичних діячів (моніторинг якості та ефективності здійснення органами влади функцій, що безпосередньо зачіпають інтереси суспільства); автоматизовані

інформаційні системи забезпечення управлінської діяльності (оброблення інформації з використанням державних інформаційних систем).

Останній компонент використовується на всіх стадіях процесу ухвалення політичних рішень. На стадії визначення пріоритетних проблем і формування порядку денного використання автоматизованих інформаційних систем сприяє головним чином скороченню тимчасових та адміністративних витрат, пов'язаних зі збиранням та обробленням інформації, що потрібна для аналізу суспільних проблем.

Застосування ІКТ під час реалізації концепції електронної держави може мати позитивні та негативні наслідки для ефективності владного позиціонування. З одного боку, застосування нових електронних технологій для реалізації прав громадян на доступ до інформації про владу здатне підвищити престиж владних структур у суспільній свідомості, з іншого боку – застосування цих технологій робить суспільство більш поінформованим, а владу – більш уразливою для критики з боку суспільства. У той же час використання електронних технологій може значно сприяти зростанню управлінської ефективності (підвищенню якості життя громадян, соціально-економічному розвитку тощо).

Отже, застосування таких технологій дозволяє скоротити витрати соціальної взаємодії з метою отримання інформації, потрібної для ухвалення рішень у різних сферах життя. Можливість громадян обмінюватися інформацією, отриманою від держави, дозволяє більш оперативно інформувати владу про наявні проблеми на всіх рівнях публічного управління, що сприятиме реформуванню державного апарату.

10.2.2. Електронний уряд. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд (е-уряд) – *єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою та громадянами й суб'єктами господарювання*.

Призначенням електронного уряду є підвищення ефективності інформаційного обміну та обробіток інформації в державному секторі, включаючи сферу взаємодії із соціумом. Сьогодні електронний уряд сприяє більш якісному та оперативному збору інформації, потрібної для вироблення управлінських рішень і більш результативному обробітку та переданню інформації, що становить управлінське рішення.

Обов'язковою умовою ефективного політичного управління є наявність механізмів «зворотного зв'язку», за допомогою яких контролюється адекватність управлінського впливу дійсним потребам соціуму та забезпечується коригування його спрямованості й інтенсивності. Організація Об'єднаних Націй визначає електронний уряд як засіб, що з використанням інформаційно-комунікаційних технологій надає фізичним та юридичним особам можливість взаємодіяти з владою, використовуючи різноманітні електронні засоби масової інформації.

Головними перевагами впровадження електронного уряду є підвищення швидкості, достовірності та економічності оброблення й обміну інформацією

в державному секторі. Держава, що використовує електронний уряд, стає більш адаптованою до вимог розвитку інформаційного суспільства, підвищується гнучкість та оперативність реагування на запити внутрішнього й зовнішнього середовищ, знижуються тимчасові та фінансові витрати управлінської діяльності. Використання суб'єктами керівного впливу технологій та засобів, що підвищують оперативність і надійність інформаційного обміну, призводить до підвищення ефективності управлінської діяльності.

10.2.3 Електронний суд. Сьогодні впровадження самої ідеї електронного суду в масову правосвідомість, а також низка конкретних кроків із практичного втілення цього інструменту в діяльності органів державної влади наочно демонструють той незаперечний факт, що однією з провідних тенденцій державно-правового розвитку на сьогодні є інформатизація здійснення державної влади.

Ця тенденція відображає, зокрема, усвідомлення потреби ліквідації низки нагальних проблем у судовій сфері, які особливо яскраво виявилися у світлі переходу до інформаційного суспільства, що зумовило низку нових сучасних технологій для їх вирішення.

Наприклад: у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. зазначається: «Інформаційні технології – ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами. Зусилля щодо впровадження можливостей електронного правосуддя потрібно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайтах) інформаційних систем судів. Також ці зусилля мають бути націлені на підвищення взаємодії з ІС інших органів у сфері юстиції. Важливим кроком у цьому напрямку буде реорганізація та консолідація структур управління інформаційних систем через аутсорсингу більшості інформаційних послуг судів на основі договорів про сервісне обслуговування».

Формування електронного суду передбачає якісно новий рівень спілкування громадянина з органом державної влади, оскільки впровадження електронного суду не може бути здійснено лише за рахунок інформатизації діяльності судових органів. Побутова життєдіяльність першого із зазначених суб'єктів правового спілкування – звичайного громадянина (як приклад, позивача) – також має бути охоплена процесами інформатизації. У результаті впровадження електронного суду інформатизація діяльності судів вплине на саму сутність узаємовідносин громадян і держави, оскільки зробить їх більш відкритими, підвищить рівень процесуальних гарантій справ.

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

Проблема співвідношення зазначених понять, як і раніше, залишається у правовій науці дискусійною.

Розв'язання цієї проблеми можливе відповідно до таких міркувань: виходячи з етимології понять «електронна держава» та «електронний уряд» загалом можна говорити про їхню смислову рівність. Очевидно, не зовсім точний переклад терміна *e-government* призвів до того, що поняття спочатку охоплювало всю державно-правову сферу та всі органи державної влади, а виявилося по суті поширеним лише на одну її галузь – виконавчу владу. Проте наразі у вітчизняній правовій традиції термін *електронний уряд* у такому усіченому контексті вже прижився і скасовувати чи змінювати його, на наш погляд, не доцільно.

У зв'язку з цим ми не підтримуємо позицію авторів, які пропонують замінити термін *електронний уряд* на *електронна держава*. Вихід із цієї ситуації може бути знайдено, якщо поняття «електронний уряд» розглядати в широкому та вузькому значенні.

У широкому сенсі «електронний уряд» у його первісному значенні є синонімом «електронної держави» й охоплює всі гілки державної влади, зокрема судову. Отже, поняття «електронний суд» входить до складу «електронної держави» та «електронного уряду» (у широкому сенсі) як його складовий елемент.

У вузькому значенні поняття «електронний уряд» не перетинається зі значенням поняття «електронний суд». Обидва поняття на рівних засадах входять до складу поняття «електронна держава», оскільки належать до різних, але рівноправних гілок державної влади – виконавчої та судової. У правовій літературі аналізуються також інші суміжні поняття, такі як «електронна демократія» та її співвідношення з електронною державою.

10.3 Порядок надання електронних публічних послуг[1]

Означений порядок регламентується Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»[2], який закріпив низку важливих положень:

1) подання документів для надання адміністративної послуги, що міститься в інформаційно-комунікаційних системах, не вимагається;
2) окремі адміністративні послуги надаються за принципом «за замовчуванням»;
3) установлення особи здійснюється через її електронну ідентифікацію з використанням електронного підпису;
4) перевірка цивільної правоздатності та дієздатності особи здійснюється через отримання відомостей про таку особу з відповідних державних реєстрів;
5) можливість надання комплексної електронної публічної послуги;
6) автоматичний режим надання електронної публічної послуги;
7) результати послуг розміщується в інформаційно-комунікаційних системах.

[1] Авторка: **Ольга Соловйова**.

[2] Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України 15.07.2021 № 1689-IX.

Інформаційно-комунікаційні технології наповнюють не лише чинне законодавство, але й покладаються в основу оновлення правової регламентації відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема адміністративної процедури. Від 15 грудня 2023 року набуває чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП)[1], який забезпечує не лише впровадження сервісно орієнтованої держави в Україні без корупційних проявів і непомірної бюрократії, але й поступову цифовізацію публічного адміністрування.

Серед окремих можливостей використання інформаційно-комунікаційних технологій передбачено:

1) розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі, тобто ухвалення адміністративного акта за допомогою програмних засобів, без втручання людини;
2) подання заяви в електронній формі, зокрема з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – портал Дія). Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням;
3) реалізацію права особи на участь в адміністративному провадженні з використанням цифрових технологій, зокрема забезпечення учасникам адміністративного провадження безоплатного віддаленого доступу в режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, зокрема з використанням засобів порталу Дія);
4) використання в адміністративному провадженні електронних доказів, зокрема даних національних електронних інформаційних ресурсів;
5) ухвалення адміністративного акта в електронній формі та доведення такого акта до адресата;
6) подання скарги в електронній формі.

Організаційне забезпечення. Для забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, електронного урядування та електронної демократії на центральному рівні діє Міністерство цифрової трансформації України[2] (далі – Мінцифри). Також Мінцифри формує і реалізує державну політику у сферах розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

Відповідно до покладених завдань Мінцифри розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції; здійснює моніторинг у сфері інформатизації; проводить цифрову експертизу; формує та веде Реєстр адміністративних послуг; здійснює моніторинг якості надання електронних та адміністративних послуг, широкосмугового доступу до Інтернету, відкритих даних тощо.

---

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022.

[2] Питання Міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856.

Організаційне забезпечення Е-урядування також охоплює впровадження та роботу окремих підсистем, як-от:

1) система електронної взаємодії органів виконавчої влади[1], що призначена для автоматизації процесу використання (створення, надсилання, оброблення, одержання, тощо) електронних документів та копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису;
2) система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів[2], так звана система інтероперабельності, що забезпечує безпечну інформаційну міжвідомчу взаємодію органам державної влади, органам місцевого самоврядування та суб'єктам господарювання через обмін електронними повідомленнями між їх інформаційними системами.
3) єдиний державний вебпортал відкритих даних[3], що призначений для забезпечення надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних із можливістю її наступного використання;
4) національний реєстр електронних інформаційних ресурсів[4] (НРЕІР), який створено для обліку всіх електронних інформаційних ресурсів держави (електронних реєстрів, кадастрів, класифікаторів, інформаційних систем тощо);
5) інтегрована система електронної ідентифікації[5], що забезпечує доступну й безпечну електронну ідентифікацію та автентифікацію користувачів на офіційних вебсайтах, в інформаційних системах органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
6) портал Дія[6], за допомогою якого забезпечується права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги;
7) Національна вебплатформа центрів надання адміністративних послуг[7], що призначена для отримання фізичними та юридичними особами інформації, потрібної для звернення до ЦНАПів, і забезпечення постійного підвищення якості надання адміністративних та інших публічних послуг;

---

[1] Деякі питання документування управлінської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55.

[2] Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 № 606.

[3] Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835.

[4] Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 № 326.

[5] Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації ; Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 546.

[6] Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137.

[7] Про Національну веб-платформу центрів надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 № 72.

8) онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства[1], що забезпечують проведення конкурсів проєктів інститутів громадянського суспільства в онлайн-форматі;
9) державна платформа стану розвитку широкосмугового доступу до Інтернету[2] (broadband.gov.ua), що створена для забезпечення можливості підключення закладів державної та комунальної форми власності до широкосмугового доступу до Інтернету, прозорих закупівель у телекомунікаційній сфері та діагностики доступу і збору інформації про якість телекомунікаційних послуг;
10) державний вебпортал спеціального правового режиму для ІТ-індустрії Дія Сіті[3] (city.diia.gov.ua), який запроваджено з метою стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні через створення сприятливих умов для ведення інноваційного бізнесу, розбудови цифрової інфраструктури, залучення інвестицій, а також талановитих спеціалістів;
11) вебпортал «Дія. Цифрова громада»[4], що створений з метою надання місцевим держадміністраціям, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам інформації, потрібної для планування та здійснення заходів, спрямованих на цифровий розвиток, цифрову трансформацію і цифровізацію на місцевому та регіональному рівні[5].

За допомогою організації роботи окреслених систем вдалося охопили різноманітні напрямки управлінської діяльності, налагодити систему взаємодії між різними органами публічної влади, забезпечити відкритість і гласність управлінських процесів, модернізувати сферу публічного адміністрування.

Е-урядування в умовах кризових явищ. Від початку російської збройної агресії Україні вдалося за допомогою саме цифрових технологій забезпечити безперебійну роботу всього державного апарату, зокрема щодо надання адміністративних послуг та інформованості про заходи безпеки, зміну режиму роботи органів публічної влади. Є-документ став таким, що офіційно посвідчує особу в період дії воєнного стану. Портал Дія в умовах воєнного стану значно розширив свої можливості. Тобто цифрові технології не лише стають поштовхом для подальшого розвитку, але й механізмом подолання та виходу з кризових ситуацій.

---

[1] Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : постанова Кабінету Міністрів від 12.10.2011 № 1049.

[2] Про затвердження плану заходів з розвитку широкосмугового доступу до Інтернету на 2021–2022 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2021 № 1069-р.

[3] Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні : Закон України від 15.07.2021 № 1667-IX.

[4] Деякі питання функціонування веб-порталу «Дія. Цифрова громада» : постанова Кабінету Міністрів України від 02.06.2023 № 556.

[5] Питання Єдиного державного вебпорталу для збору пожертв на підтримку України «United24» : постанова Кабінету Міністрів від 03.05.2022 № 516.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття електронного урядування.
2. З'ясуйте мету та завдання електронного врядування у сфері публічного адміністрування.
3. Актуалізуйте основні елементи електронного врядування в Україні.
4. Надайте характеристику сутності електронної держави.
5. Розкрийте поняття електронного уряду.
6. З'ясуйте призначення електронного уряду.
7. Розкрийте переваги електронного уряду.
8. Актуалізуйте особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування електронного суду.
9. Порівняйте поняття «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд».
10. Розкрийте особливості надання електронних публічних послуг.
11. З'ясуйте можливості використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного адміністрування.
12. Схарактеризуйте організаційне забезпечення електронного урядування.
13. Актуалізуйте можливості електронного урядування в умовах російсько-української війни.

РОЗДІЛ 11
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ[1]

11.1 Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст

У сучасному світі публічне адміністрування стає все більш складним і багатогранним. Воно включає в себе широкий спектр управлінських функцій, які спрямовані на забезпечення публічних інтересів. Для ефективного виконання цих функцій публічна влада використовує різні інструменти, зокрема адміністративно-правові режими.

Приклад: дії публічного апарату при загрозах пожежній безпеці, організації евакуації громадян, установлення (відповідно від обставин) спеціального внутрішнього розпорядку, створення окремих умов ліцензування.

Отже, адміністративно-правові режими стають необхідним елементом публічно-управлінської організації та ефективним комплексним інструментом публічного адміністрування.

Поняття **«*правовий режим*»** доцільно визначати загалом як *порядок регулювання та комплекс правових заходів, що характеризують симбіоз дозволів та заборон і позитивних зобов'язань, що в сукупності створює своєрідну спрямованість правового регулювання*.

Доцільно також відзначити, що поняття «адміністративно-правовий режим» як явище правової реальності має *змістову* та *формальну* складові. Перша виявляється через причину та мету введення режиму та доповнюється організаційними елементами. Друга включає в себе відомості про те, хто та на який термін і на якій території встановлює режим; включає інформацію та процесуальні норми, що встановлюють процедуру введення, реалізації та скасування режиму, і включає унормовану систему прав та обов'язків під час режиму.

У загальній теорії адміністративного права загальновідомою є така *класифікація адміністративно-правових режимів*:

– за можливостями для реалізації суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб: *пільгові* (надають певним суб'єктам додаткові права, свободи, пільги під час здійснення такими суб'єктами певних прав чи свобод (скажімо, пільги учасникам бойових дій) та *обмежувальні* (установлюють певний порядок використання суб'єктами прав або встановлюють заборону на реалізацію ними їх прав і свобод (скажімо, ліцензування окремих видів діяльності);

[1] Автори: **Сергій Кузніченко**, **Ігор Биков**.

– за змінами в конституційному статусі фізичних та юридичних осіб: *звичайні* (не змінюють конституційного статусу) та *надзвичайні* режими (істотно обмежують права і свободи, установлюють особливий порядок реалізації конституційних прав і свобод);
– за часом дії: *постійні* (скажімо, паспортний режим) і *тривалі* (або ситуаційні) – скажімо, надзвичайний стан;
– за територією дії: ті, що діють *на всій території України* чи в *її окремих регіонах* (скажімо, режим прикордонної зони).

Отже, ***адміністративно-правовий режим*** *– це правовий режим зі спеціальною метою, зумовлений імперативним методом правового регулювання, з особливими засобами встановлення і формами виникнення прав та обов'язків, способами юридичного впливу й захисту прав і свобод, який має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні адміністративні органи*.

11.2 Спеціальні адміністративно-правові режими

Адміністративно-правові режими можна розподілити на дві основні категорії: *загальні*, які охоплюють всі сфери суспільних відносин, що є предметом регулювання адміністративного права, та *спеціальні*, які встановлюються для конкретних сфер суспільних відносин, де існує потреба в особливому правовому регулюванні, характеризуються соціальною однорідністю, відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінують наявність в учасників правовідносин виключної сукупності прав і обов'язків.

Спеціальний адміністративно-правовий режим є таким, коли одержує своє законодавче закріплення (зазвичай у законі або іншому нормативно-правовому акті визначаються умови його введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування чи запроваджує спеціальні заходи). У силу того, що такі режими, як правило, пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

Спеціальні адміністративно-правові режими встановлюються у сфері державного управління, постаючи в ролі особливої правової форми виконавчо-розпорядницької діяльності. Її потреба виникає в тому разі, коли інші організаційно-управлінські способи й форми впливу, окремі або розрізнені міри не можуть підтримати упорядкований характер цієї групи суспільних відносин.

Спеціальний режим установлюється там, де не ефективний звичайний порядок реалізації юридичних форм, де потрібно зібрати правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, контрольно-наглядових функцій, примусових заходів, що діють у визначеному напрямку попередження, охорони й захисту.

Адміністративно-правові відносини, що стають об'єктом спеціального адміністративно-правового режиму, мають відрізнятися соціальною однорідністю,

відособленістю, конкретною цільовою настановою та детермінувати наявність в учасників правовідносин спеціальної сукупності прав і обов'язків. Говорити про спеціальний адміністративно-правовий режим можна лише тоді, коли він одержав своє законодавче закріплення. Як правило, у законі (або іншому нормативно-правовому акті) визначаються вид рішення і його носій, умови введення, суб'єкт, що здійснює режимне керування, запроваджує спеціальні заходи.

Оскільки спеціальні адміністративно-правові режими, як правило, пов'язані з обмеженням, примусом, відповідальністю, то в ідеалі вони мають одержувати юридичне оформлення у вигляді закону, а не урядового чи відомчого нормативно-правового акта.

***Спеціальні адміністративно-правові режими класифікуються за*:**

- юридичною силою акта, що закріплює режими (установлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами);
- територією дії режиму (що діє на території всієї держави, її окремої частини); часом дії (постійні та тимчасові);
- об'єктом-носієм (територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності);
- масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові й обмежувальні);
- глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні)[1].

В адміністративному праві низки держав традиційно закріплено розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституційному (як особливе сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання) і державноуправлінському (як особливий порядок діяльності державних органів, що має забезпечити дотримання встановлених правил).

Елементами спеціального адміністративно-правового режиму є також організаційна і матеріально-технічна підсистеми, де перша забезпечує діяльність органів виконавчої влади й виражається у створенні особливих правозастосовних структур і механізмів їхньої координації, у збиранні й обробленні інформаційних даних про функціювання об'єкта, розробленні комплексних програм взаємодії всіх суб'єктів, що забезпечують підтримку режиму.

Дія спеціального адміністративно-правового режиму пов'язана також із вирішенням економічних, матеріально-технічних питань – підготовкою сил і засобів, створенням спеціальних фондів і джерел фінансування, наданням допомоги потерпілим, проведенням аварійно-відновлювальних робіт.

[1] Адміністративне право України. Академічний курс.: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 134–137.

11.3 Надзвичайні адміністративно-правові режими

Різноманітні небезпечні явища вимагають нормативного впливу, що відрізняється від чинного в нормальних умовах. З усієї сукупності спеціальних адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

Надзвичайні правові режими *– це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціювання органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація.*

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Багато правових механізмів перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах.

Слід зауважити, що ***екстремальні адміністративно-правові режими*** – це спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що передбачають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджувані як тимчасовий соціально об'єктивний і правовий захід для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, який визначається конкретними обставинами.

Використовувані правові засоби містять *додаткові адміністративно-правові заборони*, обмеження та зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру, для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безперешкодне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті, режими «вижимають» із галузевого режиму все, що стосується обмежувально-заборонного впливу: зменшується кількість прийомів узгодження й горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'язання.

Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій.

Нині дійсно існує потреба в розподілі надзвичайних та екстремальних режимів. Уважаємо, що «екстремальні режими» – ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими. Якщо *екстремальні режими* – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій різної ґенези, які вводяться з метою локалізації та ліквідації впливу негативного чинника на суспільство, то ***надзвичайні режими*** – це певний клас екстремальних режимів, й основною ознакою їх виділення є пряме посилання Конституції на ці режими та обов'язкове вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права.

Надзвичайних режимів в Україні три – *воєнний стан*, *надзвичайний стан* і *режим зони надзвичайної екологічної ситуації*[1].

При введенні екстремального режиму важливо дотримуватися *принципу адекватного реагування*, що має запобігти надмірному втручанню державних органів у конституційний статус особи. Носієм екстремального режиму є територія, на якій виникли небезпечні чинники. Об'єктом екстремального режиму є суспільні відносини, що впливають на ступінь і характер загрози безпеки, на стан громадського порядку й життєдіяльності.

Вибір конкретного виду режиму залежить від параметрів ситуації. Можна виокремити такі критерії: *тимчасовий аспект ситуації; масштаби впливу негативного чинника; комплексність впливу негативних чинників різного роду; негативні наслідки, що настали, і їх тяжкість; прогнозовані негативні наслідки, їх тяжкість і приблизний час настання*.

Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються: кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, та за терміном дії режиму.

Існують дві підстави для введення таких режимів: фактична (явище, що включене у відповідний перелік) та юридична (відповідний акт державної влади).

У разі виникнення фактичних підстав, особливо при складному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення і вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури). Усе це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідує та локалізує негативні чинники.

До складу екстремальних режимів, крім надзвичайних, входять ***екстраординарні режими***, передбачені законодавством України для реагування на надзвичайні ситуації різного походження. Це й режим проведення антитерористичної операції, режим проведення операції об'єднаних сил, режим надзвичайної ситуації, режим карантину тощо. На відміну від надзвичайних режимів, які можуть не вводитися за політичними обставинами, екстраординарні режими вводяться завжди та майже не мають політичного забарвлення.

За жорсткістю й інтенсивністю правообмежень один надзвичайний режим ніби поглинає інший. Так, при введенні режиму зони надзвичайної екологічної ситуації скасовується режим надзвичайної ситуації на території впливу негативного чинника, тобто режим зони надзвичайної екологічної ситуації ніби поглинає

[1] Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. Сімферополь : Крим. навч. пед. держ. видав., 2009. С. 56–57.

правообмеження, які були до цього закріплені режимом «надзвичайної ситуації», і запроваджує додаткові. Те ж саме відбувається в разі введення режиму надзвичайної ситуації після режиму зони надзвичайної екологічної ситуації та при введенні режиму воєнного стану після режиму надзвичайної ситуації.

11.4 Правовий режим воєнного стану

Воєнний стан *– це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях в разі збройної агресії або загрози нападу, що становлять небезпеку для державної незалежності України та її територіальної цілісності.*

Цей режим передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень, потрібних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки. Також воєнний стан може включати тимчасові обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб, проте із зазначенням строку дії цих обмежень.

Прикладом надзвичайного адміністративно-правового режиму є уведений Указом Президента України 24 лютого 2022 р. № 64 та затверджений Верховною Радою воєнний стан в Україні від 5-ї години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. Його було введено у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з цим військовому командуванню (Генеральному штабу Збройних Сил України, командуванню об'єднаних сил ЗСУ, командуванням видів, окремих родів військ (сил) ЗСУ, управлінням оперативних командувань, командирам військових з'єднань, частин ЗСУ, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування наказувалося запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Визначено, що у зв'язку з уведенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також уводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсягу, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму

воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Кабінету Міністрів України було поставлено завдання невідкладно: 1) увести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні; 2) забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України; Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану; Міністерству закордонних справ України забезпечити інформування в установленому порядку[1].

11.5 Правовий режим надзвичайного стану

Надзвичайний стан *– це особливий правовий режим, що може тимчасово діяти в Україні або в окремих її регіонах у разі виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, які перевищують загальнонаціональний рівень і можуть призвести до людських та матеріальних втрат, загрози життю та здоров'ю громадян або насильної спроби захоплення державної влади або зміни конституційного устрою України.*

Цей режим передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідних повноважень для захисту від загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціювання національної економіки, державних органів та органів місцевого самоврядування, а також захисту конституційного порядку.

Він також припускає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

11.6 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації

Надзвичайна екологічна ситуація *– це ситуація, коли на конкретній території відбулися негативні зміни в природному середовищі, які вимагають негайних дій з боку держави.*

[1] Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України 24 лютого 2022 р. № 2102-IX. *Верховна Рада України*. 2022. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Tex

Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації становить собою особливий правовий статус, який може бути тимчасово введений в певних місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних обставин. Його метою є запобігання можливим людським і матеріальним збиткам, уникнення загрози для життя та здоров'я громадян і вирішення негативних наслідків подібних екологічних ситуацій.

Уведення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації передбачає надання додаткових фінансових та інших матеріальних ресурсів, які забезпечуються державою та/або органами місцевого самоврядування, з метою відновлення нормального стану навколишнього середовища та компенсації завданих збитків. Також у цьому режимі може бути встановлено постачання продукції для державних потреб і реалізації програм, спрямованих на вирішення екологічних проблем.

11.7 Постійні адміністративно-правові режими

У державах світу існують особливості та відмінності у здійсненні державного управління, які визначаються за важливістю та значущістю певних сфер чи об'єктів для суспільства й держави порівняно з іншими. Ці особливості відбиваються в установленні адміністративно-правових режимів, які стали практикою для забезпечення та захисту різних аспектів суспільного й державного життя. До таких режимів можна віднести, як приклад, режим державної таємниці, митний режим, прикордонний режим і багато інших.

11.7.1 Режим державної таємниці. У кожній країні існує інформація, яка, якщо її розголошувати або робити загальнодоступною, може завдати шкоди важливим національним інтересам. Ця ситуація створює деяку складність у пошуку балансу між правами та свободами громадян у сфері інформації та забезпечення інформаційної безпеки. У результаті розв'язання цієї проблеми виникла концепція державної таємниці.

Коли ж державні органи перешкоджають доступу громадськості до публічної інформації, це може призвести до порушення прав громадян на інформацію. *Щодо державної таємниці обов'язок державних органів полягає в забезпеченні захисту цієї інформації через легальні заходи*.

Термін таємниця визначається як інформація, яка не може бути розкрита й доступ до якої має бути обмежений із метою захисту інтересів різних суб'єктів. Залежно від суб'єкта, інтереси якого підлягають таким обмеженням, виділяють особисту, комерційну, службову, державну таємницю.

Відповідно до Закону України «Про державну таємницю» *державна таємниця* (далі також – *секретна інформація*) – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати

шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, установленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою[1].

Режим збереження конфіденційності є сталою та загальнодержавною умовою. Він є обов'язковим для виконання на всій території України та поза її межами всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від їхньої організаційно-правової форми та форми власності. Цей режим також зобов'язує посадових осіб і громадян України, які прийняли на себе зобов'язання або є зобов'язаними за своїм статусом, виконувати вимоги законодавства про державну таємницю.

11.7.2 Митний режим *– це система взаємопов'язаних правових норм, які відповідно до визначеної мети переміщення товарів через митний кордон України встановлюють процедури митного оформлення для цих товарів, визначають їх правовий статус, умови оподаткування і регламентують їх використання після завершення митного оформлення*.

Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та виконання державної податкової і митної політики, є головним органом серед центральних органів виконавчої влади в питаннях, що стосуються адміністрування податків і зборів, митних платежів, а також реалізації єдиної державної податкової і митної політики[2]. Він також відповідає за формування та виконання державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та боротьбу з правопорушеннями у використанні податкового й митного законодавства, а також у сфері сплати єдиного внеску.

Державна митна політика визначається як система принципів і стратегічних напрямків діяльності держави в низці сфер – як зокрема захист митних інтересів і забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, підтримка розвитку економіки України, інтеграція України до світової економіки.

Митна політика є важливою складовою державної економічної політики. Згідно з Митним кодексом України[3] встановлюються різні види митного режиму для товарів і транспортних засобів, що перетинають митний кордон України. До *видів митного режиму* включаються зокрема: імпорт (випуск для вільного обігу), реімпорт, експорт (остаточне вивезення), реекспорт, транзит, тимчасове ввезення, тимчасове вивезення, митний склад, вільна митна зона, безмитна торгівля, переробка на митній території, переробка за межами митної території, знищення або руйнування, відмова на користь держави.

Декларант має право на власний розсуд обрати митний режим, у який він має намір помістити товари, із дотриманням умов такого режиму та в порядку,

---

1 Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII.

2 Биков І. Українська митниця та стандарти ЄС (адміністративно-правове дослідження) : монографія. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 224 с.

3 Митний кодекс України. Закон. Кодекс від 13.03.2012 р. № 4495-VI.

що визначені чинним законодавством. Ці види митного режиму визначають, як товари і транспортні засоби обробляються та розміщуються на митному кордоні України та як вони обмінюються між державами.

Умови перебування товарів і комерційних транспортних засобів у відповідному митному режимі, обмеження щодо їх використання та застосування різних заходів тарифного й нетарифного регулювання в зовнішньоекономічній діяльності визначаються Митним кодексом та іншими законодавчими актами України, які стосуються державної митної справи та зовнішньоекономічної діяльності.

11.7.3 Прикордонний режим. *Режим державного кордону України* визначає порядок перетинання її кордону, плавання та перебування суден, включаючи іноземні невійськові судна і військові кораблі, в територіальному морі та внутрішніх водах України. Також він установлює правила перебування іноземних суден у внутрішніх водах і портах України, а також умови їх перебування в них. Режим державного кордону також регулює різні види робіт, промислової та іншої діяльності на самому кордоні.

Правовою основою для режиму державного кордону України є закони України «Про державний кордон України»[1], «Про Державну прикордонну службу України»[2], а також інші законодавчі акти, які регулюють відносини на кордоні.

Державний кордон України виконує дві основні функції: гарантує безпеку країни (кордон є передовою лінією оборони та забезпечує безпеку України від зовнішніх загроз), сприяє встановленню добросусідських відносин (як інструмент зовнішньої політики, кордон допомагає розвивати добрі відносини з сусідніми країнами і сприяє міжнародному співробітництву).

Для забезпечення належного порядку на державному кордоні України Кабінетом Міністрів України може бути встановлена прикордонна смуга та контрольовані прикордонні райони. *Прикордонна смуга* зазвичай розташовується вздовж кордону або берегів прикордонних річок і водойм. До неї не включаються населені пункти й місця масового відпочинку населення. *Контрольовані прикордонні райони* регламентуються на рівні районів, міст, селищ і сільрад, а також охоплюють територіальне море України, внутрішні води і частину прикордонних річок, озер і водойм України, включаючи острови в цих водах.

Збереження та охорона державного кордону є важливою умовою захисту політичних, економічних інтересів і загальної безпеки України. Охорона кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Державну прикордонну службу України, а в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України.

У межах законодавчо визначених повноважень Державна прикордонна служба України координує діяльність різних державних органів, які здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь

[1] Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII.

[2] Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV.

у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Запитання і завдання

1. З'ясуйте поняття адміністративно-правового режиму.
2. Здійсніть класифікацію адміністративно-правових режимів.
3. Розкрийте особливості спеціальних адміністративно-правових режимів.
4. Зробіть узагальнення щодо змісту адміністративно-правових відносин, які стають об'єктом спеціальних адміністративно-правових режимів.
5. Здійсніть класифікацію спеціальних адміністративно-правових режимів.
6. З'ясуйте поняття надзвичайних адміністративно-правових режимів.
7. Розкрийте особливості екстремальних адміністративно-правових режимів.
8. Визначте сутність дотримання принципу адекватного реагування під час уведення екстремальних адміністративно-правових режимів.
9. Зробіть узагальнення щодо змісту екстраординарних режимів.
10. З'ясуйте поняття правового режиму воєнного стану.
11. Розкрийте зміст надзвичайного стану.
12. Розкрийте особливості правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.
13. Зробіть узагальнення щодо змісту постійних адміністративно-правових режимів.
14. Визначте сутність режиму державної таємниці.
15. Розкрийте зміст прикордонного та митного режимів.

ГЛАВА 12
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

РОЗДІЛ 1
ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ

1.1 Сутність і види адміністративних процедур[1]

Термін *процедура* походить від лат. procedo, що означає «проходжу, просуваюсь». Сучасна юридична природа адміністративної процедури базується на:

- положеннях Конституції України, які зокрема констатують потребу для органів публічної адміністрації діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); належним чином, відповідно до певного порядку (процедури), реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40);
- положеннях Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX «Про адміністративну процедуру», які врегульовують відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ через ухвалення та виконання адміністративних актів;
- положеннях Закону України від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ухваленням Закону України "Про адміністративну процедуру"», де єдиним органом законодавчої влади було внесено зміни у 196 законодавчих актів з метою приведення їх відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- концепції адміністративної реформи України;
- теоретичних напрацюваннях українських адміністративістів, які стосуються обґрунтування самої ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права й адміністративного процесу.

[1] Автор: **Семен Стеценко**.

На доктринальному рівні виокремлюються три *складники адміністративного процесу*:

1) адміністративно-судовий – розгляд публічних правових конфліктів в адміністративних судах;
2) адміністративно-управлінський – виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;
3) адміністративно-юрисдикційний – розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу[1].

При цьому адміністративно-управлінський процес реалізується передусім через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації з вирішення конкретних адміністративних справ.

Ознаками адміністративної процедури є такі:

– базується на нормах чинного законодавства;
– визначає порядок розгляду адміністративних справ;
– упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
– спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів фізичної та юридичної особи;
– завершується ухваленням адміністративного акта.

Говорячи про нормативно-правове регулювання адміністративних процедур в умовах сьогодення, важливо наголосити, що за декілька днів до оголошення в Україні воєнного стану у зв'язку з повномасштабним вторгненням, а саме 17.02.2022 року, Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про адміністративну процедуру». Без сумніву, цей Закон є більш ніж важливим із позицій урегулювання відносин у системі «суб'єкт публічного адміністрування – приватна особа».

Водночас варто зазначити, що дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур також уважаються закони України від 2.10.1996 р. № 393 «Про звернення громадян», від 6.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.05.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 20.03. 2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Також важливо акцентувати увагу на тій обставині, що *дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час*:

– розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;
– конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності,

[1] Стеценко С. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. С. 258–259.

контррозвідувальної діяльності, учинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання);
– державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби;
– реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
– оскарження процедур публічних закупівель;
– нагородження державними нагородами та відзнаками;
– здійснення помилування;
– здійснення оцінки впливу на довкілля.[1]

Отже, *під* ***адміністративною процедурою*** *потрібно розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується ухваленням адміністративного акта*.

1.2 Класифікація адміністративних процедур

З урахуванням комплексного характеру адміністративних процедур і широкого спектру їх можливого застосування постає логічна потреба 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*);

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

2. *Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють*:

– прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт (*приклад: реєстрація за місцем проживання*)[1];
– складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо (*приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, через подання декларації в електронній системі охорони здоров'я*).

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, – одноособові (*приклад: призначення пенсії за віком*) і конкурсні процедури (*приклад: порядок проведення конкурсного відбору та призначення Голови Національного агентства з питань запобігання корупції*).

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають *реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.*

Маємо зазначити, що 2022 року, від часу запровадження в Україні воєнного стану, у чинному законодавстві з'явились певні особливості реалізації низки адміністративних процедур. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» передбачає, що на період дії воєнного стану в Україні та впродовж одного року від дня припинення чи скасування воєнного стану будівництво індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) площею до 500 кв. метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки за рішенням замовника відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні, а в разі відсутності затвердженої містобудівної документації на місцевому рівні відповідно до цільового призначення земельної ділянки та обмежень у використанні земель, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини», може здійснюватися замовником без отримання будівельного паспорта забудови земельної ділянки[2].

[1] Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7.02.2022 р. № 265.

[2] Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2022 р. № 722.

Запитання і завдання

1. На нормах яких нормативно-правових актів базується юридична природа адміністративної процедури?
2. Розкрийте зміст основних норм Закону України «Про адміністративну процедуру».
3. З'ясуйте ознаки адміністративної процедури.
4. Наведіть поняття адміністративної процедури.
5. Здійсніть класифікацію адміністративних процедур залежно від того, хто є їх ініціатором, і складності здійснення.
6. Поділіть адміністративні процедури на види залежно від кількості осіб, які претендують на отримання, та від їх сутності.

РОЗДІЛ 2
УЧАСНИКИ ТА СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ[1]

2.1 Учасники адміністративної процедури

Вимоги чинного законодавства в поєднанні з використанням наукової доктрини дозволяють виокремити *чотири основних групи учасників адміністративної процедури*:

1) адміністративний орган;
2) учасники адміністративного провадження;
3) представники;
4) особи, які сприяють розгляду справи.

Даючи загальне визначення зазначимо, що учасник адміністративної процедури – це особа, яка має певні права та обов'язки, сформульовані в нормах адміністративного права, та бере участь у розгляді конкретної адміністративної справи з метою реалізації власних інтересів. Зауважимо, що інтереси ці часто бувають різними, що зумовлено різною метою самої участі в суспільних відносинах, які виникають у ході адміністративної процедури. За таких умов урівноваження різних інтересів відбувається за рахунок чіткого формулювання положень чинного законодавства, що врегульовує порядок здійснення адміністративних процедур і правовий статус їх учасників.

Для того щоб бути учасником адміністративної процедури, особа (у широкому розумінні – і фізична, і юридична, і сам адміністративний орган) має адміністративну правосуб'єктність, що складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури – це здатність учасника мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться в нормах адміністративного права. Поряд із тим ***правоздатність учасника адміністративної процедури*** – це його здатність мати права та обов'язки. Говорячи про громадян зазначимо, що вона виникає від народження громадянина та припиняється з його смертю. Своєю чергою в більшості юридичних осіб адміністративна правоздатність виникає від моменту державної реєстрації, а припиняється – від моменту ліквідації.

Адміністративна дієздатність учасника адміністративної процедури – це його здатність своїми діями реалізовувати надані права й виконувати покладені на нього обов'язки. Важливо зазначити, що на відміну від правоздатності (яка виникає відразу і в повному обсязі), набуття та обсяг адміністративної дієздатності у громадян залежать від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників.

---

[1] Авторка: **Валентина Стеценко**.

Така дієздатність юридичних осіб виникає одночасно з правоздатністю, тобто в момент державної реєстрації як суб'єкта права.

Адміністративний орган *– це учасник адміністративної процедури, орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.*

Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його відання законом (предметна компетенція). Делегування повноваження щодо вирішення справ можливе у випадках, визначених Конституцією України, та здійснюється відповідно до закону.

Важливо звернути увагу, що справа за заявою особи розглядається й вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом, що має предметну компетенцію щодо вирішення такої справи: 1) за вибором заявника незалежно від його місця проживання (перебування), місця розташування – якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном; 2) за місцем розташування нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження.

Своєю чергою в разі ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом його територіальна компетенція щодо розгляду та вирішення справи, якщо інше не передбачено законом, визначається: 1) за місцем розташування нерухомого майна – у справах, що стосуються нерухомого майна; 2) за місцем проживання (перебування), місцем розташування адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження; 3) відповідно до обставин, що мають істотне значення у справі, – у випадках, якщо не можна визначити територіальну компетенцію щодо розгляду та вирішення справи.

В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт ухвалюється посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону та/або на підставі внутрішніх розпорядчих актів адміністративного органу.

Друга група учасників адміністративної процедури – учасники адміністративного провадження – це особи, питання про права, свободи чи законні інтереси яких вирішуються (або можуть негативно вплинути на них) в адміністративному акті. Цими учасниками є адресати чи заінтересовані особи. Відмінності між цими двома групами безпосередніх учасників адміністративного провадження полягають у тому, що стосовно адресата в адміністративному акті вирішується питання про його права, свободи чи законні інтереси. Натомість стосовно заінтересованої особи адміністративний акт негативно впливає чи може вплинути на її права, свободи чи законні інтереси.

Адресат адміністративної процедури:

а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку

звертається до адміністративного органу із заявою про ухвалення адміністративного акта (заявник);

б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник).

Правовий статус адресата свідчить про такі основні належні йому права:

– брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника;
– бути вислуханим із питань, що є предметом адміністративної процедури (надавати пояснення в письмовій, усній чи іншій формі, надавати докази, заперечення проти пояснень, доводів, а також клопотань інших учасників адміністративної процедури);
– отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративної процедури, реалізації своїх прав і обов'язків;
– знайомитися в установленому порядку з матеріалами адміністративної справи, робити з неї виписки та копії, зокрема з використанням технічних засобів, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, ухвалені під час здійснення адміністративної процедури;
– подавати клопотання про відвід посадової або службової особи адміністративного органу, яка розглядає адміністративну справу, а також відвід осіб, які сприяють розгляду справи;
– бути залученим до адміністративного провадження інших учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи;
– витребувати документи або відомості;
– призначати експертизу;
– зупиняти, поновлювати, продовжувати строки адміністративного провадження.

Зацікавлені особи – це учасники адміністративної процедури, які вступають в адміністративну процедуру за власною ініціативою чи ініціативою адміністративного органу через потенційно можливий вплив адміністративного акта на їх правовий статус. Варто підкреслити, що на відміну від інших учасників адміністративної процедури зацікавлені 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 зацікавленої особи за власною ініціативою. Факт надання фізичній або юридичній особі статусу зацікавленої зазначається в матеріалах адміністративної справи.

Основними причинами використання учасником процедури представника є: недієздатність особи, а відтак неможливість самостійно вчиняти юридично

значущі дії; хвороба чи відрядження, що роблять неможливою самостійну присутність учасника адміністративної процедури під час розгляду адміністративної справи; пряма вимога чинного законодавства (батьки неповнолітніх дітей, опікуни, піклувальники тощо).

Положення чинної нормативно-правової бази з питань представництва, а також вимоги Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчать про таке: зазвичай представник особи бере участь в адміністративній справі на підставі угоди, закону, акта органу управління юридичної особи та на інших підставах, установлених законодавством.

Представник. *Ним може бути адвокат або будь-яка інша дієздатна особа, повноваження якої на участь в адміністративному провадженні посвідчено відповідними документами*.

Інтереси юридичної особи відповідно до установчих документів такої особи чи закону представляє її керівник або інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Уповноваження на представництво за клопотанням особи (довірителя) може здійснюватися також через внесення адміністративним органом відповідного запису в матеріали справи. Одна особа не може бути одночасно бути представником заявника і заінтересованої особи та свідком, експертом, спеціалістом чи перекладачем у провадженні.

Представник суб'єкта звернення або заінтересованої особи під час адміністративної процедури має право вчиняти лише ті процедурні дії, право на вчинення яких має суб'єкт звернення або заінтересована особа, яку він представляє, та здійснювати відповідно до законодавства інші повноваження, зумовлені у виданій йому довіреності або визначені договором чи законом.

Представник зобов'язаний діяти в інтересах суб'єкта звернення або заінтересованої особи добросовісно й розумно, не перевищуючи своїх повноважень. Повноваження представника суб'єкта звернення або заінтересованої особи чинні впродовж строку, зазначеного в довіреності або угоді. До закінчення цього строку повноваження представника можуть бути припинені в порядку та випадках, установлених цивільним законодавством.

І насамкінець – четверта група учасників адміністративної процедури – *особи, які сприяють розгляду справи*. Стаття 29 Закону України «Про адміністративну процедуру» констатує, що адміністративний орган за клопотанням учасника адміністративного провадження або з власної ініціативи, а також у випадках, передбачених законом, залучає до участі в адміністративному провадженні особу, яка сприяє розгляду справи та участь якої потрібна для розгляду справи, – свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Витрати, пов'язані із залученням до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, у випадках, передбачених законодавством, можуть відшкодовуватися за рахунок адміністративного органу або учасника адміністративного провадження, за ініціативою якого залучаються такі особи.

2.2 Стадії адміністративної процедури

Стадії адміністративної процедури – це послідовно взаємозамінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури.

Стадіям адміністративної процедури властиві такі ознаки:

– це сукупність логічно пов'язаних дій адміністративного органу, що завершуються досягненням певної поточної мети;
– є неоднаковими за кількістю та переліком учасників адміністративної процедури;
– складаються з певних етапів та безпосередніх дій.

Виходячи з вимог чинного законодавства доцільно виокремлювати такі ***стадії адміністративної процедури***:

- ініціювання адміністративної процедури;
- підготовка справи до розгляду;
- дослідження обставин справи та збирання доказів;
- розгляд і вирішення справи;
- оформлення адміністративного акта;
- адміністративне оскарження;
- виконання адміністративного акта.

2.2.1 Ініціювання адміністративної процедури. Адміністративна процедура зазвичай розпочинається:

а) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, зокрема щодо отримання адміністративної послуги (заявна адміністративна процедура);
б) за ініціативою адміністративного органу, зокрема в порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження (втручальна процедура).

2.2.2 Підготовка справи до розгляду. Під час такої підготовки адміністративний орган відповідно до вимог чинного законодавства встановлює наявність і достатність матеріалів у справі, а також за потреби:

– витребовує додатково документи та відомості, що перебувають у володінні органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, що належить до сфери його управління;
– залучає до участі в адміністративному провадженні адресата, повідомляє йому правові підстави початку адміністративного провадження та можливі наслідки ухвалення адміністративного акта;
– повідомляє зацікавленим особам про початок адміністративної процедури та про їхні права на участь в ній;

– повідомляє учасникам адміністративної процедури порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки;
– надає учасникам адміністративної процедури можливість подати документи, клопотання, пояснення й зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи;
– вирішує питання про потребу залучення до участі осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі[1].

2.2.3 Дослідження обставин справи та збирання доказів. Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи, виходячи з принципів законності та офіційності. Він визначає відповідно до законодавства способи та обсяг встановлення обставин справи. При цьому адміністративний орган не обмежений доводами учасників адміністративної процедури, наданими ними доказами та клопотаннями. Адміністративний орган має неупереджено дослідити всі обставини справи, зокрема ті, що є сприятливими, а також ті, що є несприятливими для учасників адміністративної процедури.

Доказами в адміністративній процедурі є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставини, що мають значення для вирішення справи.

Засобами доказування в адміністративній процедурі, виходячи з вимог законодавства про адміністративну процедуру, можуть бути:

1) пояснення учасників;
2) документи;
3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів;
4) результати оброблення (перевірки) даних в автоматичному режимі;
5) речі;
6) пояснення свідків;
7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

2.2.4 Розгляд і вирішення справи. За своєю сутністю означена стадія може вважатись основною в межах адміністративної процедури, оскільки саме в ній здійснюється безпосереднє дослідження матеріалів адміністративної справи та ухвалення рішення. Це свого роду осердя всієї адміністративної процедури. Залежно від виду адміністративної процедури (заявна чи втручальна) адміністративна процедура відкривається: з моменту отримання адміністративним органом, до компетенції якого безпосередньо належить вирішення порушеного заявником питання, заяви, оформленої відповідно до вимог чинного законодавства; від моменту ухвалення рішення про відкриття провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою або вчинення першої процедурної дії щодо учасника адміністративного провадження.

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

У разі, коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена невідкладно у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи вплине на об'єктивність і законність рішення. Вирішення адміністративної справи фактично завершується, коли адміністративний орган, який розглядає заяву, доходить висновку, що всі матеріали, потрібні для об'єктивного, повного та всебічного аналізу обставин справи, у нього є та відсутні перешкоди для підготовки підсумкового документа у справі, яким є адміністративний акт.

2.2.5 Оформлення адміністративного акта є важливою стадією адміністративної процедури. За своєю правовою сутністю адміністративний акт – це рішення / юридично значуща дія індивідуального характеру, ухвалене / вчинена адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Адміністративний акт, як правило, ухвалюється в письмовій (електронній або паперовій) формі. У випадках, передбачених законом, зокрема з метою запобігання загрозі життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці, адміністративний акт може бути ухвалено в усній формі. Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг.

Письмовий адміністративний акт складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин. У *мотивувальній частині* зазначаються: 1) дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі ухвалення акта за заявою або скаргою особи); 2) фактичні обставини справи; 3) зміст документів та відомості, ураховані під час розгляду справи; 4) посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; 5) детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин[1].

У *резолютивній частині* адміністративного акта зазначається сутність ухваленого за результатами розгляду справи рішення. У заключній частині зазначаються строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку.

2.2.6 Адміністративне оскарження. Із метою реального забезпечення прав, свобод і законних інтересів заявників та інших учасників адміністративної процедури передбачено можливість оскарження адміністративного акта як

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

підсумкового документа, що видається на підставі рішення в адміністративній справі.

Право на адміністративне оскарження відповідно до вимог чинного законодавства про адміністративну процедуру має особа, яка вважає, що:

– ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свободу чи законний інтерес;
– процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Особа, реалізуючи своє право на адміністративне оскарження, залежно від обставин справи може вимагати:

- припинення вчинення адміністративним органом певної дії;
- визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків;
- виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;
- визнання протиправним і скасування адміністративного акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків;
- учинення адміністративним органом необхідних дій із метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;
- визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Суб'єктом розгляду скарги може бути: адміністративний орган вищого рівня; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо делегованого повноваження (стосовно розгляду скарги, пов'язаної із здійсненням органом місцевого самоврядування делегованого йому повноваження органу виконавчої влади).

Строк оскарження адміністративного акта – тридцять календарних днів від дня доведення його до відома особи, яка була учасником адміністративної процедури щодо ухвалення зазначеного акта.

2.2.7 Виконання адміністративного акта. Потрібно відзначити, що адміністративний акт є обов'язковим до виконання від дня набрання ним чинності. Виконання адміністративного акта, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом через застосування до особи заходів впливу, крім випадків, якщо його виконання здійснюється примусово в порядку, визначеному законодавством про виконавче провадження.

Заходами впливу є:

1) учинення дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта – іншою особою;

2) накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта;
3) безпосередній вплив, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом.

Запитання і завдання

1. Назвіть групи учасників адміністративної процедури.
2. Визначте, у чому полягає адміністративна правосуб'єктність учасника адміністративної процедури?
3. Наведіть поняття адміністративного органу та розкрийте його повноваження.
4. Розкрийте права адресата адміністративної процедури.
5. Визначте особливості правового статусу заінтересованих (зацікавлених) осіб та представників.
6. Розкрийте стадії адміністративної процедури.
7. Зробіть узагальнення щодо завдань стадії ініціювання адміністративної процедури.
8. Назвіть дії адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду.
9. Розкрийте сутність дослідження обставин справи та збирання доказів.
10. Акцентуйте увагу на повноваженнях адміністративного органу щодо розгляду і вирішення справи.
11. З'ясуйте вимоги до оформлення адміністративного акта.
12. Визначте підстави та порядок адміністративного оскарження.
13. Розкрийте заходи впливу під час виконання адміністративного акта.

ГЛАВА 13
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

РОЗДІЛ 1
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

1.1 Поняття, законодавче регулювання та види захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану

Адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають насамперед із метою реалізації та захисту прав приватних осіб, утворення нормальних умов для функціювання суспільства й держави під час дії воєнного стану.

Захист приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану *– це застосування адміністративними органами у сфері публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, усім приватним особам у період воєнного стану.*

***Особливості захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану включають такі аспекти*:**

- приватна особа постає як суб'єкт адміністративного права;
- характеризується не тільки гуманітарними засадами, а насамперед специфічними обов'язками адміністративних органів забезпечувати такий захист;
- така адміністративна діяльність здійснюється виключно в період дії правового режиму воєнного стану;
- захист прав надається загальними та спеціальними адміністративними органами;
- відносини регламентуються адміністративним законодавством;
- зміст такого захисту передається у текстовій формі через групу виокремлених понять.

[1] Автори: **Лариса Коваленко**, **Богдан Коваленко**, **Олександр Шкуропацький**.

Захист прав приватних осіб під час дії воєнного стану здійснюється за допомогою заходів, що спрямовані на забезпечення їх правового статусу, та діяльності уповноважених суб'єктів, які зобов'язані забезпечувати умови реалізації цих заходів.

Регулятивні заходи захисту прав приватних осіб пов'язані з реалізацією позитивних повноважень адміністративних органів під час дії воєнного стану:

1. ***Отримання матеріальної допомоги.*** *Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2022 р. № 199*[1] *вирішено надати одноразову матеріальну допомогу особам, які внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні втратили частину доходу*.

2. ***Призначення винагороди.*** *Постановою Уряду України від 28.02.2022 р. № 168*[2] *встановлено, що на період дії воєнного стану військовослужбовцям ЗСУ, СБУ, ДПС, НАБУ та іншим виплачується додаткова винагорода*.

3. ***Користування рахунками, на які накладено арешт.*** *Це встановлено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.03.2022 р. № 198-р*[3].

4. ***Грошова компенсація.*** *Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2022 р. № 204*[4] *надано право отримувати грошову компенсацію на будь-який рахунок, відкритий у АТ КБ «ПриватБанк», однак лише в тому разі, коли відкриття рахунку зі спеціальним режимом використання є неможливим*.

***Такі дії пов'язані з реалізацією правоохоронної функції суб'єктів публічного адміністрування. А саме*:**

- зупинення строків надання адміністративних послуг
  Приклад: постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165 «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видання документів дозвільного характеру»[5]*;*

- формування ефективних адміністративних інструментів правоохоронних органів для захисту прав і свобод приватних осіб
  Приклад: Закон України від 15 березня 2022 року «Про внесення змін до законів України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» з метою оптимізації діяльності поліції під час дії воєнного стану»[6]*;*

---

1 Офіційний вісник України. 2022. № 47. Ст. 2591.
2 Офіційний вісник України. 2022. № 25. Ст. 1253.
3 Офіційний вісник України. 2022. № 26. Ст. 1453.
4 Офіційний вісник України. 2022. № 25. Ст. 1288.
5 Там само. Ст. 1251.
6 Офіційний вісник України. 2022. № 37. Ст. 1977.

- посилення національного кіберзахисту приватних осіб
  Приклад: удосконалено нормативне забезпечення з питань кіберзахисту приватних осіб[1]*;*

- закріплення на підзаконному рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації під час евакуації населення
  Приклад: організація евакуації населення з районів ведення бойових дій здійснюється на підставі наказу МВС України від 22 серпня 2016 року № 859 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події»[2]*;*

- заходи захисту правового статусу жінок у військовій сфері
  Приклад: 11 жовтня 2021 року Міністерством оборони України було ухвалено наказ № 313 «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених із відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних»[3]*;*

- заходи національного спротиву
  Приклад: Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 року визначає заходи національного спротиву;

- заходи щодо звільнення військовополонених Збройних Сил України
  Приклад: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 257 «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими».

1.2 Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях

Захист громадян України на тимчасово окупованих територіях передбачає застосування органами публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території. Особливостями

1 Офіційний вісник України. 2017. № 91. Ст. 2765.
2 Офіційний вісник України. 2016. № 77. Ст. 2583.
3 Офіційний вісник України. 2021. № 96. Ст. 6261.

цього захисту є такі: гарантований державою захист громадян; застосування органами публічного адміністрування особливих адміністративно-правових заходів, які визначені в адміністративному законодавстві.

Одним із наслідків збройної агресії російської федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України. Ця територія (далі – тимчасово окупована територія) є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України[1].

Основними джерелами адміністративного права, що регламентують захист громадян України на тимчасово окупованих територіях, є Конституція України[2], Декларація про державний суверенітет України[3], Декларація про принципи міжнародного права[4], Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року[5], IV Гаазька конвенція про закони і звичаї війни на суходолі від 8 червня 1977 року[6], Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[7] та інші закони й підзаконні нормативно-правові акти.

Основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях є:

- захист основоположних політичних і громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод людини
  Приклад: Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 04 серпня 2023 р. № 820 «Про затвердження Порядку внесення відомостей про адресу задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування), що перебуває на тимчасово окупованій російською федерацією території України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії»[8]. Усі, хто має задекларване місце проживання на ТОТ та в зонах бойових дій, зможуть декларувати (реєструвати) місце свого проживання на підконтрольній Уряду території без зняття з реєстрації місця свого попереднього проживання (Закон № 3054-IX)[9];

---

1 Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України : Закон України від 7 травня 2022 року № 2217-1Х.

2 Конституція України.

3 Декларація про державний суверенітет України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text

4 Там само.

5 Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року.

6 IV Гаазька конвенція про закони і звичаї війни на суходолі від 8 червня 1977 року.

7 Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

8 Постанова КМУ від 04 серпня 2023 р. № 820 «Про затвердження Порядку внесення відомостей про адресу задекларованого/зареєстрованого місця проживання (перебування), що знаходиться на тимчасово окупованій російською федерацією території України, а також на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії».

9 Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, а також внесення відомостей про зареєстроване або задекларване місце проживання на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії.

- ужиття заходів для звільнення всіх незаконно затриманих чи утримуваних російською федерацією або окупаційною адміністрацією громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебували на момент їх затримання на території України
  Приклад: постанова КМУ від 28 жовтня 2022 року № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб»[1]. Крім того 16 грудня 2022 року Уряд ухвалив постанову № 1462 «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я»[2];

- сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав
  Приклад: Міністерством юстиції України 28.03.2016 було ухвалено наказ № 898/5 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України»[3];

- сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних і культурних потреб
  Приклад: 20 жовтня 2023 р. Національному заповіднику «Києво-Печерська лавра» повернули 14 культурних цінностей, раніше викрадених російськими загарбниками з тимчасово окупованих територій України;

- надання правового та соціального захисту громадянам на контрольованих Україною територіях
  Приклади: скарги Уряду України на порушення прав людини, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод[4]. У провадженні ЄСПЛ перебувало близько 8500 індивідуальних заяв, пов'язаних із подіями на тимчасово окупованій території АР Крим та Донецької і Луганської областей[5];

- забезпечення доступу до закладів освіти та засобів масової інформації України
  Приклад: наказ Міністерства освіти і науки України від 01 березня 2021 року № 271[6], зареєстрований у Міністерстві юстиції України

---

1 Постанова КМУ від 28 жовтня 2022 року № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб».

2 Постанова КМУ № 1462 від 16 грудня 2022 року «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я».

3 Наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2016 року № 898/5 «Про врегулювання відносин, пов'язаних з державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно, що розташоване на тимчасово окупованій території України». 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0468-16#Text

4 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

5 Новини Міністерства Юстиції «Україна vs росія: юридична боротьба в ЄСПЛ за притягнення країни-агресорки до відповідальності за порушення прав людини». URL: https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-vs-rosiya-yuridichna-borotba-v-espl-za-prityagnennya-kraini-agresorki-do-vidpovidalnosti-za-porushennya-prav-lyudini

6 Наказ Міністерства освіти і науки України від 01 березня 2021 «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України».

15 квітня 2021 року за № 505/36127 «Про затвердження порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, території населених пунктів на лінії зіткнення»[1].

1.3 Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів

Процедура отримання статусу особи з інвалідністю врегульована законами, зокрема «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»[2], «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»[3], «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»[4], «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»[5], «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»[6]. Так, від 24.02.2022 на території до проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, належать і особи з інвалідністю внаслідок війни[7]. У зв'язку з цим такі особи мають право на пільги, установлені для осіб з інвалідністю внаслідок війни, перелік яких визначено статтею 13 Закону № 3551[8]. Порядок установлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я від 25.04.2018 № 306 застарів: документ стосується лише Донецької та Луганської областей і ушкоджень внаслідок антитерористичної операції (АТО)[9]. Норми Порядку потребують приведення їх відповідно

---

[1] Про затвердження порядку прийому для здобуття вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території автономної республіки Крим та міста Севастополя, тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, території населених пунктів на лінії зіткнення (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 квітня 2021 року за № 505/36127.

[2] Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 06 жовтня 2005 р. № 2961-IV.

[3] Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII.

[4] Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

[5] Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин : Закон України від 12 липня 2018 р. № 2505-VIII.

[6] Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Закон України від 26 січня 2022 р. № 2010-IX.

[7] Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій : Закон України від 15 березня 2022 р. № 2121-IX.

[8] Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

[9] Порядок встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я» від 25 квітня 2018 р. № 306.

до Закону № 2864[1]. Після отримання постраждалою людиною статусу особи з інвалідністю внаслідок війни вона зможе користуватися всіма пільгами, визначеними в Законі № 3551[2]. 1 травня 2023 року набрав чинності Закон України «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії рф проти України»[3]. Також Законом України «Про протимінну діяльність в Україні»[4] визначено термін «постраждалі від вибухонебезпечних предметів особи».

1.4 Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб

Порядком надання допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332 (зі змінами)[5], врегульовано захист внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 214 «Деякі питання надання державної соціальної допомоги та пільг на період введення воєнного стану» (зі змінами)[6] під час воєнного стану виплата призначених державних допомог і пільг не зупиняється та виплачуватиметься в період уведення воєнного стану та одного місяця після його припинення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.2022 № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану» (зі змінами)[7] передбачено альтернативні способи виплати пенсій та грошових допомог під час воєнного стану на випадок збоїв у роботі певної банківської установи, а також для ВПО, які отримують пенсію через поштового оператора.

Із метою підтримки сімей з дітьми в умовах воєнного стану Урядом ухвалено постанову Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 № 405 «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації

---

[1] Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання учасниками бойових дій та особами з інвалідністю внаслідок війни, членами сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України окремих категорій осіб, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, та інших питань : Закон України від 12 січня 2023 р. № 2864-IX.

[2] Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

[3] Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії російської федерації проти України : Закон України від 20 березня 2023 р. № 2980-IX.

[4] Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 06 грудня 2018 р. № 2642-VIII.

[5] Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 332.

[6] Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2022 № 214.

[7] Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.2022 № 162 «Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану».

Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проєкту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення»[1].

Соціальний захист малозабезпечених сімей внутрішньо переміщених осіб, зокрема багатодітних, забезпечується через надання їм допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»[2].

Минуло чимало часу від моменту окупації військовими формуваннями російської федерації частини території України в порушення Конституції та законів України, а також порядку, установленого міжнародним правом, у боротьбі з тероризмом. 15 квітня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод народів та правопорядок на тимчасово окупованих територіях України»[3], 20 жовтня 2014 року Україна ухвалила Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»[4].

1.5 Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів

Суб'єкти господарювання становлять три відносно відокремлені групи: 1) юридичні особи – суб'єкти господарювання; 2) фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства; 3) відокремлені підрозділи господарських організацій, насамперед філії та представництва.

Важливою є міжнародна підтримка України у відшкодуванні збитків, завданих російськими терористами. Міжнародна спільнота також надає підтримку Україні в захисті суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів. Зокрема, Європейський Союз і НАТО та Світовий банк надають Україні фінансову допомогу для відновлення економіки.

Приклад: 2023 року Європейський Союз надав Україні грант на відновлення промислового підприємства в Донецькій області, яке було пошкоджене внаслідок російської агресії. Грант у розмірі 100 мільйонів євро дозволить підприємству відновити свою діяльність і створити нові робочі місця.

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, є важливим завданням для України.

Приклад: 2023 року Фонд відновлення України надав грант на відновлення швейної фабрики в Харкові, яка була пошкоджена внаслідок російського обстрілу. Грант у розмірі 10 мільйонів гривень дозволив фабриці відновити свою діяльність і створити нові робочі місця.

---

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2022 № 405 «Про реалізацію спільного з Міжнародним надзвичайним фондом допомоги дітям при Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) проекту щодо додаткових заходів соціальної підтримки найбільш вразливих категорій населення».

[2] Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

[3] Закон України «Про забезпечення прав і свобод народів та правопорядок на тимчасово окупованих територіях України».

[4] Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Захист суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів, регулюється таким законодавством: Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»[1]; Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні»[2]; Кодекс цивільного захисту України[3].

Українські телеканали та газети регулярно висвітлюють проблеми суб'єктів господарювання, які постраждали від російських терористів, що допомагає підвищити обізнаність громадськості про масштаби збитків, завданих російською агресією, і сприяє зборові коштів для допомоги постраждалим.

Приклад: у червні 2023 року на телеканалі «UA:Перший» відбувся марафон «Відбудова України», присвячений відновленню економіки України після війни.

У березні 2022 року Верховна Рада ухвалила новий Закон № 2115-IX «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»[4]. Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку було ухвалено рішення № 161 від 13 березня 2022 р. «Щодо розкриття регульованої інформації емітентами цінних паперів»[5].

Основними *нормативно-правовими актами, що регулюють питання щодо особливостей захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів* є:

- Постанова КМУ від 03.03.2022 № 187 «Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією»[6].
- Постанова КМУ від 06.03.2022 № 209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану»[7].

---

[1] Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23.02.2023 р. № 2923-IX.

[2] Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI.

[3] Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 р. № 5403-V.

[4] Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни : Закон України від 03.03.2022 р. № 2115-IX : станом на 12 жовт. 2023 р..

[5] Рішення НКЦПФР від 13.03.2022 р. № 161 «Щодо розкриття регульованої інфор. Нормативні документи від VOBU.

[6] Про забезпечення захисту національних інтересів за майбутніми позовами держави Україна у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації : Постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2022 р. № 187 : станом на 9 жовт. 2023 р.

[7] Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164 : Постанова Каб. Міністрів України від 06.03.2022 р. № 209.

- Укази Президента України: № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» та № 133/2022[1] щодо його продовження; № 69/2022 «Про загальну мобілізацію»[2], затверджені відповідно Верховною Радою України.
- Рішення НКЦПФР «Про впорядкування провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках у період дії воєнного стану» від 04.08.2022 № 1053[3].
- Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 № 176 «Про внесення змін до Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду»[4].
- Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 № 177 «Щодо особливостей функціонування органів управління акціонерів акціонерного товариства на період дії воєнного стану»[5].
- Постанова Правління НБУ від 24.02.2022 року № 18 «Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану»[6].

У період воєнного стану відчуження нерухомості та корпоративних прав (прав на частки, акції) не проводиться, але є така думка, що зазначені запобіжні міри є виправданими та унеможливлять різного роду зловживання чи порушення прав власників.

Запитання та завдання

1. Сформулюйте поняття захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану.
2. Назвіть регулятивні заходи захисту прав приватних осіб, пов'язані з реалізацією позитивних повноважень адміністративних органів під час дії воєнного стану.
3. Розкрийте основні напрямки захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях.
4. З'ясуйте особливості законодавчого регулювання захисту поранених та/або осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів.
5. Визначте особливості захисту внутрішньо переміщених осіб.
6. Чи зобов'язані адміністративні органи здійснювати захист суб'єктів господарювання, які постраждали від російських окупантів?

---

[1] Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 17 серп. 2023 р..

[2] Про загальну мобілізацію : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 65.

[3] Про впорядкування провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках у період дії воєнного стану : Рішення від 04.08.2023 р. № 1053.

[4] Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 р. № 176 «Про внесення змін до Тимчасового порядку скликання та дистанційного проведення загальних зборів акціонерів та загальних зборів учасників корпоративного інвестиційного фонду». Нормативні документи від VOBU.

[5] Рішення НКЦПФР від 16.03.2022 р. № 177 « Щодо особливостей функціонування органів управління акціонерів акціонерного товариства на період дії воєнного стану». Нормативні документи від VOBU.

[6] Про роботу банківської системи в період запровадження воєнного стану : постанова Нац. банку України від 24.02.2022 р. № 18.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

2.1 Поняття адміністративного оскарження

У демократичних правових державах існують різні форми захисту прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності[1].

В Україні історично склалися ***дві основні форми захисту*** – *судова* і *адміністративна*.

У найбільш загальному значенні *адміністративне оскарження адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративних органів* можна схарактеризувати як урегульований правовими нормами порядок діяльності адміністративних органів (їх посадових і службових осіб) з приводу розгляду та вирішення скарг на рішення, дії (бездіяльність) підпорядкованих їм органів (посадових і службових осіб).

З урахуванням форми реагування фізичних та юридичних осіб на порушення їхніх прав чи законних інтересів, та суб'єктів, які здійснюють їхній захист, є підстави розглядати такий правовий інститут як *інститут адміністративного оскарження адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративним органом* (надалі – інститут адміністративного оскарження)[2].

Аналіз характеру правових норм, які складають інститут адміністративного оскарження, дозволяє виділити у ньому дві частини – матеріальну і процесуальну. *Матеріальні норми* інституту адміністративного оскарження закладають «фундамент» його функціювання, тоді як *процесуальні норми* є його «надбудовою», визначаючи правові форми реалізації норм матеріального права[3].

Зміст інституту адміністративного оскарження характеризується двома складовими: 1) наявністю правовідносин між особами та адміністративним органом, що виникають у зв'язку з реалізацією правозахисної та управлінської функцій адміністративними органами. Тому обов'язковим суб'єктом правовідносин

---

[1] Dragos D., Marrani D. Administrative Appeals in Comparative European Administrative Law: What Effectiveness? URL: https://www.researchgate.net/ publication/312705391_ Administrative_ Appeals_in_Comparative_European_ Administrative_Law_What_Effectiveness (viewed on August 31, 2020).

[2] Dragos, D. (2016). Administrative Appeal. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governanceю A. Farazmand (ed.). DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_1033-1.

[3] Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації». 2019. URL: https://boi.org.ua/publications/systemicreports/1219-sistem-nij-zv-t-adm-n-strativne-oskarzhennya-potochnij-stan-ta-rekomendac-lipen-2019/

є орган, наділений владними повноваженнями; 2) предметом і підставою оскарження є адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності адміністративного органу.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутнє визначення терміна *скарга*. Будь-яка юридична категорія й зокрема скарга виявляє чимало властивостей і ознак. Щоб утворити її поняття, особливо таке, що може використовуватися на практиці, потрібно відібрати з маси властивих цій категорії ознак найбільш суттєві, які розкривають її сутність. У літературі як адміністративні традиційно розглядаються скарги, що випливають з адміністративно-правових відносин.

Отже, ***адміністративну скаргу*** *можна схарактеризувати як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин (суб'єкта звернення), що адресоване адміністративному органу, який уповноважений здійснювати вирішення адміністративної справи (суб'єкта вирішення справи), з вимогою захисту порушених прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності*.

Структура адміністративної скарги залишається майже не дослідженою, хоча виділення її складових дозволяє глибше зрозуміти її юридичну природу, виділити притаманні їй ознаки, які відрізняють скарги від інших засобів захисту й охорони суб'єктивних прав. Можна виділити такі *структурні елементи адміністративної скарги*: фактологічна частина, тобто вказівка на конкретні факти порушення закону; негативна оцінка викладених у скарзі обставин; вимога про усунення конкретних порушень прав чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб; вимога покарання посадової особи за здійснення незаконних дій (як факультативний елемент).

Однак ці елементи характеризують скаргу радше як юридичний документ, а не як юридичну категорію, що має свій зміст і специфічні ознаки. В адміністративній скарзі, на нашу думку, слід виділити такі складові: предмет, підстави, зміст, суб'єктний склад. Потрібно відзначити й нерозривний зв'язок предмета і підстав адміністративної скарги.

Отже, ***адміністративне оскарження*** *– це правовий інститут, який становить собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією особою права на оскарження ухваленого адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи бездіяльності*.

2.2 Підстави та порядок подання скарги

Одним з елементів подання скарги є її підстави. *Підставами подання адміністративної скарги* є такі:

1) ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено право особи, її свободи чи законний інтерес;
2) процедурне рішення або дія чи бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на права, свободи чи законні інтереси особи[1].

Також, як свідчить аналіз окремих нормативно-правових актів, оскарженими можуть бути адміністративні акти, дії чи бездіяльність адміністративних органів не тільки з погляду їх законності, але й їх доцільності[2].

Приклад: згідно зі ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[3] акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Звертаючись зі скаргами до адміністративних органів, громадянин чи юридична особа тим самим доводять до їх відома факти, що викривають недоліки роботи цих органів та дають їм юридичну чи моральну оцінку, за допомогою скарг здійснюється контроль відповідності закону рішень чи дій окремих органів, або посадових осіб із метою виявлення та усунення можливих правопорушень і відновлення порушених прав та свобод громадян. Скарга може бути подана скаржником в один зі способів, передбачених статтею 41 Закону України «Про адміністративну послугу» для подання заяви. Скарга подається до адміністративного органу, що ухвалив адміністративний акт, процедурне рішення та/або вчинив процедурну дію чи бездіяльність, що оскаржуються, та мусить не пізніше наступного дня передати (надіслати) її разом із матеріалами справи суб'єкту розгляду скарги, визначеному статтею 79 означеного Закону України.

2.3 Предмет адміністративного оскарження

Предметом адміністративного оскарження є захист порушених прав і законних інтересів осіб, пов'язаних з ухваленням адміністративним органом адміністративного акта, процедурного рішення та/або вчинення процедурної дії чи допущення бездіяльності[4].

Скарга на бездіяльність адміністративного органу може бути подана в будь-який час після спливу строку ухвалення адміністративного акта.

Скарга на процедурну дію або процедурне рішення може бути подана упродовж тридцяти календарних днів від дня, коли особі, яка була учасником

---

1 Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

2 Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р.

3 Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р.

4 Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або ухвалення процедурного рішення. Для окремих видів справ законом можуть встановлюватися інші строки подання скарги.

Скарга подається в письмовій (електронній або паперовій) формі. Звернення особи, яке за назвою чи формою не відповідає вимогам до скарги, але є скаргою по суті (за змістом), розглядається за правилами адміністративного оскарження.

2.4 Можливі наслідки розгляду скарги

Суб'єкт розгляду скарги відповідно до своєї компетенції за результатами перегляду справи може ухвалити одне з таких рішень:

1) скасувати повністю або частково адміністративний акт та зобов'язати адміністративний орган видати новий адміністративний акт або повторно розглянути справу, а в передбачених законом випадках – самостійно ухвалити адміністративний акт;
2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно ухвалити процедурне рішення;
3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;
4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його: а) припинити вчинення відповідної дії; б) усунути наслідки такої дії; в) виконати іншу дію на вимогу особи;
5) зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки, відшкодувати матеріальну шкоду, заподіяну протиправним адміністративним актом, дією або бездіяльністю адміністративного органу, у порядку, визначеному законом;
6) визнати повністю або частково виконаний адміністративний акт протиправним, якщо його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків[1].

Суб'єкт розгляду скарги скасовує повністю або частково адміністративний акт у разі порушення норм матеріального права, істотного порушення процедури (включаючи компетенцію) або неправильного чи неповного встановлення обставин справи, що призвело до ухвалення протиправного адміністративного акта.

У випадках, передбачених законодавством про адміністративну процедуру, якщо рішення за скаргою на адміністративний акт не ухвалено та/або не доведено до відома скаржника у строк та в порядку, визначених законодавством, скарга вважається повністю задоволеною від дня, наступного за днем закінчення визначеного строку в Законі України «Про адміністративну процедуру».

[1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами аналізу розгляду скарг може публікувати на своєму офіційному вебсайті з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних» інформацію щодо практики розгляду та вирішення скарг.

2.5 Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією

У квітні 2022 року Верховний Суд у постанові від 14 квітня 2022 року у справі № 308/9708/19 вказав, що українські суди можуть розглядати справи про відшкодування російською федерацією шкоди, завданої актами агресії фізичній особі-громадянину України. Згода російської федерації бути відповідачем у таких справах про відшкодування шкоди, як це вимагалось раніше, не потрібна. На цей час уже сформована деяка позитивна практика щодо ухвалення на користь громадян України судових рішень про стягнення шкоди та збитків з російської федерації. Деякі з цих рішень підтверджені навіть у Європейському суді з прав людини. Поки що практика примусового виконання судових рішень за кордоном відсутня. 15 березня 2022 року росія заявила про вихід зі складу Ради Європи. Процес виходу тривав 6 місяців. Тобто заяву до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) можна було подати впродовж 4 місяців від дати вчинення правопорушень, скоєних російською федерацією до 16.09.2022 року включно. Тобто строк для подання заяви до ЄСПЛ фактично сплив 16.01.2023 року. Заяву можна було подати через сайт https://espl.com.ua. Поки що приймання заяв через сайт призупинено.

Прокурором Міжнародного Кримінального Суду (МКС) розпочато розслідування злочинів військово-політичного керівництва росії в Україні. Щодо ситуації в Україні до МКС звернулися 39 держав-учасників цього Суду. Наразі триває процес збору достатніх доказів. Україна попередньо ще 2015 року зробила заяву про визнання юрисдикції МКС щодо воєнних злочинів та злочинів проти людяності, скоєних на території України, починаючи від 20.02.2014 року і до сьогодні, вищими посадовими особами російської федерації та керівниками терористичних організацій «ДНР» та «ЛНР», яких визначить прокурор МКС, хоча й досі не ратифікувала Римський Статут.

Передбачається, що після закінчення судового розгляду та винесення обвинувального вироку Міжнародний Кримінальний Суд може ухвалити рішення про виплату постраждалим особам такого відшкодування шкоди та сплату компенсацій через спеціальний Трастовий фонд для потерпілих.

Винним суб'єктом за завдану внаслідок війни шкоду є російська федерація. Передбачається, що після перемоги буде розпочато єдиний процес України проти росії, у результаті якого з останньої буде примусово стягнуто кошти (репарацію, контрибуцію), завдяки яким буде відшкодована вся майнова шкода, завдана воєнними діями.

Є різновидом державної соціальної допомоги такий, коли держава за власний рахунок виплачує певній категорії постраждалих кошти в тих розмірах і на тих умовах, які будуть визначені самою державою.

Загальні засади компенсації та відшкодування шкоди потерпілим від надзвичайних ситуацій (зокрема воєнних дій) закріплено в Кодексі цивільного захисту України[1]. Зокрема, відповідно до ст. 86 Кодексу забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, здійснюється через надання житлових приміщень із фонду житла для тимчасового проживання, будівництво або закупівлю житлових будинків для постраждалих за рахунок державних коштів за умови добровільного передання постраждалими зруйнованого або пошкодженого житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання. При цьому постраждалі, яким виплачено грошову компенсацію за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок), житлом за рахунок держави не забезпечуються.

Конкретні механізми, процедури, умови виплати грошових компенсацій та здійснення іншого відшкодування завданої воєнними діями шкоди регулюються спеціальними законами та підзаконними актами. Поки що основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання компенсації за втрачене / пошкоджене майно в результаті воєнних дій, є такі:

1. Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації від 26 березня 2022 р. № 380[2]. Визначає умови, механізм і процедуру подання заявок про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій.

2. Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації від 20 березня 2022 р. № 326[3]. Установлює процедуру визначення шкоди та збитків компетентними органами.

3. Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд № 473 від 19 квітня 2022 р.[4]. Установлює механізм фіксації пошкоджень будівель і споруд різних форми власності, зумовлених збройною агресією рф.

4. Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації

[1] Кодекс цивільного захисту України.

[2] Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації від 26 березня 2022 р. № 380.

[3] Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації від 20 березня 2022 р. № 326.

[4] Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд № 473 від 19 квітня 2022 р.

воєнного характеру, спричиненої збройною агресією російської федерації № 947 від 18 грудня 2013 р.[1]

Отже, поки триває війна та не ухвалено Закон про порядок компенсації / відшкодування шкоди за втрачене / пошкоджене майно, головним завданням є фіксація фактів таких порушень усіма можливими засобами.

Запитання та завдання

1. Сформулюйте поняття адміністративного оскарження адміністративного акта у широкому розумінні.
2. Розкрийте зміст інституту адміністративного оскарження.
3. Наведіть визначення адміністративної скарги.
4. Розкрийте основні складові адміністративної скарги.
5. Укажіть підстави та порядок подання скарги.
6. Що входить до предмета адміністративного оскарження?
7. До яких наслідків має призвести розгляд скарги?
8. З'ясуйте підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією.

[1] Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією російської федерації № 947 від 18 грудня 2013 р.

РОЗДІЛ 3
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ПРИВАТНИХ ОСІБ

3.1 Міжнародні способи захисту прав приватних осіб

Механізм міжнародного захисту прав приватних осіб складає *система міжнародних органів і організацій*, що діють із метою здійснення захисту міжнародних стандартів прав і свобод приватних осіб чи їх відновлення у випадку порушення. Слід зазначити, що окрім міжнародних органів і організацій у світі існує безліч так званих *неурядових правозахисних організацій*.

Умовно всі правозахисні міжнародні організації можна розподілити на дві групи – універсальні та регіональні.

Універсальні правозахисні механізми – це органи й організації, які поширюють свою діяльність на весь світ незалежно від державних і регіональних кордонів. Ці механізми певною мірою пов'язані з основною міжнародною організацією світу – Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН).

Універсальні правозахисні органи поділяють на три види:

1) постійні органи, що є частиною апарату ООН: Комісія ООН з прав людини, Комісія становища жінок та інші комісії ООН. У межах іншого основного органу ООН – Секретаріату – створено Центр прав людини, розташований у Женеві, й Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців. Останньою за часом була створена 1993 року посада Верховного Комісара ООН із прав людини;
2) органи, створені згідно з міжнародними угодами, укладеними під егідою ООН. У межах ООН було розроблено безліч міжнародних договорів про захист прав людини, що розвивають положення Загальної декларації щодо окремих груп прав чи окремих прав, закріплених у ній. На виконання цих угод було створено Комітет ООН з прав людини (не плутати з Комісією ООН), Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з расової дискримінації, Комітет проти катувань тощо;
3) спеціалізовані установи Організації Об'єднаних Націй. Сьогодні існує 16 таких організацій. Однак далеко не всі ці установи займаються правами приватних осіб. Для тих, що здійснюють правозахисну діяльність, вона не є основною, а випливає із загальносоціальної спрямованості їх діяльності й, відповідно, лише доповнює її. До таких установ належать насамперед Міжнародна Організація Праці (МОП) і Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Регіональну міжнародну організацію називають, якщо її учасниками є держави, розташовані в межах певного регіону земної кулі, відповідно до материка – як приклад, Європейська, Африканська чи Південноамериканська.

Європейський суд з прав людини. Правовою основою діяльності Європейського суду з прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і Регламент Європейського суду з прав людини. Відповідно до Конвенції Суд може розглядати заяви держав-учасниць Європейської конвенції з прав людини – з питань порушення Конвенції в інших державах-членах (ст. 33) – та заяви окремих осіб, груп і неурядових організацій про порушення прав людини, що мали місце в державах-членах (ст. 34).

3.2 Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів

Залучена міжнародна допомога спрямовується на фінансування пріоритетних напрямків захисту осіб (зокрема соціальних і гуманітарних виплат), які постраждали від російських терористів.

3.2.1 Світовий банк 31 серпня 2024 року схвалив новий системний проєкт LEARN, тож направить на підтримку освітньої сфери в Україні 415 млн дол. США[1].

Проєкт має на меті поліпшити умови для викладання та навчання, що реалізуються коштом субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам, та забезпечити учням, учителям та шкільному персоналові доступ до безпечних для очного викладання і навчання умов.

Підписання угоди за проєктом відбудеться у вересні 2024 року. До кінця року за результатами досягнення попередньо визначених показників Україна зможе отримати 200 млн дол. США до загального фонду державного бюджету.

Відповідальним виконавцем проєкту LEARN у нагляді та координації є Міністерство фінансів України. Водночас профільною впроваджувальною установою визначено Міністерство освіти і науки України, яке відповідатиме за реалізування проєкту LEARN, його моніторинг та оцінку.

3.2.2 Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) позичить 70 млн євро операторові поштової та кур'єрської доставки «Нова пошта» на фінансування його інвестиційної програми на 2024 рік[2].

Кредит сприятиме реалізації довгострокової стратегії розвитку компанії, яка передбачає трансформацію моделі обслуговування клієнтів, а також допоможе забезпечити безпеку працівників і клієнтів під час війни.

«Нова пошта» відіграла ключову роль у відновленні українського сектора поштового зв'язку й доставки. Зараз вона працює над розширенням діяльності, що підтримує малий бізнес у всій країні.

---

[1] URL: mof.gov.ua/uk/news/the_world_bank_will_support_ukraines_education_system_through_a_new_initiative_called_the_learn_project_with_available_funding_totaling_about_415_million-4767.

[2] URL: euneighbourseast.eu/uk/news/latest-news/yebrr-pozychaye-70-mln-yevro-ukrayinskomu-poshtovomu-operatoru/

Компанія планує збільшити на чверть свою мережу поштоматів і перевести її в режим 24/7, оновити сотні поштових відділень і терміналів, розвинути мережу відділень та побудувати понад 600 «капсул безпеки» й укриттів на своїх об'єктах по всій країні. Ураховуючи дефіцит кадрів на ринку праці та пов'язану з війною динаміку персоналу, ЄБРР у компоненті технічної підтримки проєкту допоможе «Новій пошті» вдосконалити підходи до управління людськими ресурсами.

Програма сприятиме «Новій пошті» в поліпшенні шляхів і процедури повернення до роботи й системи підтримки на робочих місцях для близько 3,5 тис. працівників, які наразі служать у Збройних силах України, а також ветеранів, які повертаються до цивільного життя.

Співпраця з ЄБРР допоможе компанії заповнити критично важливі вакансії. Вона передбачає розширення доступу до навчання й можливостей працевлаштування для жінок, для людей, які повертаються з інших країн, та інших осіб за фінансової підтримки Мультидонорського фонду ЄБРР для ініціатив у сфері гендеру та забезпечення рівності.

ЄБРР – це найбільший інституційний інвестор в Україні. Від 2022 року банк інвестував в українську економіку 4,5 млрд євро та домовився з акціонерами про збільшення свого капіталу на 4 млрд євро. Це дозволить йому продовжувати кредитування на цьому рівні під час війни з можливістю збільшення обсягів.

3.2.3 Європейська комісія. Рада Європейського Союзу 6 серпня 2024 року схвалила виділення Україні макрофінансової допомоги на суму 4,2 млрд євро в межах фінансового інструмента Ukraine Facility[1]. Кошти буде спрямовано на першочергові соціальні та гуманітарні видатки державного бюджету.

ЄС є найбільшим донором зовнішнього фінансування від 24 лютого 2022 року. Міжнародна допомога відіграє вирішальну роль у забезпеченні бюджетної ліквідності та збереженні макрофінансової стабільності в умовах невизначеності. Україна виконала всі заходи, передбачені планом України до кінця другого кварталу, що відкрило можливість отримати відповідний транш за інструментом.

План України указав дев'ять індикаторів до кінця червня 2024 року. Так, у сфері відповідальності Мінфіну зазначено впровадження низки заходів у бюджетній сфері, управлінні публічними інвестиціями та державному адмініструванні.

У межах інструмента Ukraine Facility до держбюджету України вже надійшло 7,9 млрд євро. Очікують, що 2024 року бюджетна підтримка від ЄС сягне 16 млрд євро.

Мінфін був виконавцем трьох умов за Планом України:

1) схвалення Бюджетної декларації на 2025–2027 роки;
2) затвердження плану заходів з реалізації Дорожньої карти реформування управління публічними інвестиціями;

[1] URL: mof.gov.ua/uk/news/ukraine_will_receive_42_billion_from

3) схвалення Довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації Державної митної служби.

ЄС пропонує гранти у 5000 євро мікробізнесу, який постраждав від війни. Мікробізнес із деокупованих або постраждалих від війни територій може подавати заявки на отримання грантів у 5000 євро від ЄС та уряду Німеччини за програмою EU4Business[1].

Для участі в конкурсі потрібно заповнити заявку та вказати інформацію про показники діяльності підприємства до війни та під час війни, визначити чіткі напрямки використання коштів.

Грантові кошти в межах нового етапу програми EU4Business отримають 100 мікропідприємств із найбільш постраждалих від війни областей – Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Сумської, Чернігівської, Харківської, Херсонської та Одеської. Переможців програми будуть визначати за рейтингом основних критеріїв: рівень збитків від війни, потенціал для відновлення, якість заходів щодо відновлення діяльності підприємства тощо.

Європейський Союз підготував для України 700 тисяч артилерійських снарядів з обіцяного мільйона[2]. Про це повідомив головний європейський дипломат Жозеп Боррель на зустрічі з міністрами оборони країн ЄС: «Ми зараз на рівні приблизно 700 тисяч снарядів 155-мм калібру. Ми ще не на цільовому показнику, але Захід нарощує можливості». Дипломат повідомив, що буде збільшено кількість українських військових, які навчаються в ЄС. До цього підготували вже 60 тисяч військових.

Європейський союз прийняв тисячі українських біженців, ЄС увів понад 10 пакетів санкцій проти росії за вторгнення в Україну, надає фінансову та військову допомогу Україні.

3.2.4 ООН. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) надасть 30 млн дол. США для підтримки жителів дев'яти прифронтових територій України[3].

21 серпня 2024 року Мінреінтеграції та УВКБ ООН підписали Меморандум про підтримку прифронтових громад під час наступного зимового періоду. Меморандумом передбачено одноразові виплати розміром 21 тис. грн для вразливих домогосподарств на придбання твердого побутового палива.

Допомогою охоплять вразливі домогосподарства Сумської, Харківської, Херсонської, Луганської, Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської та Чернігівської областей. Мова йде про домогосподарства в межах 10 км від лінії зіткнення або від кордону з росією. Загальний бюджет програми становить 30 млн дол. США.

---

1 URL: facebook.com/mineconomdev/posts/

2 URL: newsroom.consilium.europa.eu/events/20240830-informal-meeting-of-defence-ministers-august-2024

3 URL: minre.gov.ua

Для УВКБ ООН пріоритетним завданням є підтримка людей, які залишаються в прифронтових регіонах, у зимові місяці, які будуть особливо важкими цьогоріч з огляду на цілеспрямовані атаки на енергетичну інфраструктуру. Люди перебувають у неймовірно вразливому соціально-економічному становищі, а тому найбільше потребують гуманітарної допомоги, аби вижити та зберегти свою життєстійкість.

3.2.5 США. 5 серпня 2024 року до державного бюджету України надійшов грант від Сполучених Штатів Америки у розмірі 3,9 млрд дол. США[1]. Грант допоможе Урядові України відшкодувати пріоритетні видатки соціальної та гуманітарної сфери, не збільшуючи боргового навантаження.

Фінансування буде спрямовано на компенсацію таких видатків: заробітна платня вчителям, співробітникам служб швидкого реагування (ДСНС), працівникам державних органів та першочергові соціальні видатки (виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам, малозабезпеченим сім'ям та особам з інвалідністю).

Пряма бюджетна підтримка від США від лютого 2022 року сягнула майже 27 млрд дол. США і є найбільшою фінансовою допомогою Україні серед усіх країн світу. Весь обсяг підтримки спрямовано до держбюджету України у формі грантів. Поточного року бюджетна підтримка від США передбачена в розмірі 7,8 млрд дол. США.

Уряд Сполучених Штатів спрямував фінансування через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), відтак ці кошти перераховано до держбюджету України через проєкт Світового банку «Підтримка державних видатків для забезпечення стійкого державного управління в Україні» («PEACE in Ukraine»).

USAID надав чотирьом агропідприємствам України 58 причепів для прискорення збирання зерна, зниження транспортних витрат і збільшення обсягу перевезень збіжжя на 169 тис. тонн на рік.

За підрахунками USAID, підприємства – отримувачі допомоги – зможуть сумарно наростити свої перевезення зерна на 234,5 тис. тонн на рік, зміцнять український агросектор і підвищать загальносвітову продовольчу безпеку.

Також USAID АГРО розширила програму із забезпечення добривами під урожай-2025 для аграріїв у зонах можливих бойових дій.

АТ «ОТП БАНК» отримав другий грант від Проєкту USAID «Інвестиції для стійкості бізнесу для розширення доступу мікро-, малих та середніх підприємств до фінансування»[2]. Коштом першого траншу профінансовано понад 100 компаній. З урахуванням нового траншу на 2,76 млн дол. США загальна сума гранту сягне 4 млн дол. США. Кошти буде направлено на компенсацію частини процентної ставки для підприємств-позичальників.

---

[1] URL: mof.gov.ua/uk/news/ministry_of_finance_has_attracted_usd_39_billion_of_grant_funds_from_the_united_states_of_america-4725

[2] URL: facebook.com/IBRUAproject

Грантова програма передбачає, що банк кредитуватиме бізнес за відсотковою ставкою 9,9 % річних у перший рік дії кредитного договору, різницю між ставкою для клієнтів та ринковою ставкою буде компенсовано грантовим коштом. У другий і наступні роки клієнти сплачуватимуть проценти за користування кредитними коштами за ставкою UIRD3m +5 % річних (UIRD3m – український індекс ставок за тримісячними депозитами фізичних осіб).

Отримати фінансування на пільгових умовах від ОТП БАНК зможуть мікро-, малі та середні підприємства з річним доходом до 50 млн євро та кількістю співробітників до 250 осіб, що належать до однієї з таких груп: релокований бізнес або той, що постраждав від бойових дій; компанії, що належать до критичних галузей економіки (агровиробництво, виробництво будматеріалів, електропристроїв, транспорт, логістика, переробка тощо); компанії, співвласницями яких є жінки.

Проєкт розпочав співпрацю з ОТП БАНК за грантовою програмою у вересні 2023 року. За цей час понад 100 підприємств отримали від банку фінансування на майже 550 млн грн за компенсованою процентною ставкою. Завдання на другому етапі реалізації програми – забезпечити доступ до фінансування та компенсувати процентну ставку понад 330 підприємствам. Максимальна сума кредиту, яку зможе отримати компанія або об'єднана група компаній за цією програмою, становить 20 млн грн, мінімальна – 1 млн грн. Грантова програма також поширюється на угоди чинникингу, за якими клієнти банку можуть отримати до 90 % від вартості постачань у сумі від 2 млн грн до 20 млн грн.

Для сільгоспвиробників діятимуть спеціальні умови, якщо вони використають кошти, отримані в межах грантової програми, на закупівлю продукції в партнерів «ОТП АгроФабрики».

23 серпня 2024 року США оголосили про новий пакет військової допомоги Україні. Він містить обладнання та боєприпаси для боротьби з безпілотними авіаційними системами, додаткові боєприпаси тощо[1].

Це оголошення є шістдесят четвертим траншем адміністрації Байдена, який буде надано Україною зі запасів Міністерства оборони з серпня 2021 року. Цей пакет, орієнтовна вартість якого становить 125 млн дол. США, надасть Україні додаткові можливості для виконання своїх зобов'язань. Допомога передбачає: обладнання та боєприпаси для протидії безпілотним авіаційним системам (c-UAS); боєприпаси для ракетно-артилерійських систем високої мобільності (HIMARS); артилерійські боєприпаси калібру 155 мм та 105 мм; ракети з трубним запуском, з оптичним відстеженням, з дротовим наведенням (TOW); протитанкові системи «Javelin» і AT-4; багатофункціональні колісні транспортні засоби високої мобільності (HMMWV); боєприпаси до стрілецької зброї; медичне обладнання; підривне обладнання та боєприпаси; запчастини, допоміжне обладнання, послуги, навчання, транспорт.

[1] URL: defense.gov/News/Releases/Release/Article/3883533/biden-administration-announces-additional-security-assistance-for-ukraine/

Сполучені Штати спрямують 800 млн дол. США на відновлення української енергетики[1]. Це частина коштів, що була оголошена на Берлінській конференції з відновлення України.

3.2.6 Канада. Канада надає на гуманітарну допомогу Україні 5,7 млн канадських доларів (4,218 млн дол. США). Про це 22 серпня 2024 року заявив міністр міжнародного розвитку Канади Ахмед Хусейн. Ідеться про 3,5 млн канадських доларів для організації Міжнародного медичного корпусу Об'єднаного Королівства. Також оголошено про виділення 2 млн доларів канадській організації «Save the children» та 200 тисяч канадських доларів для ООН з гуманітарних питань.

3.2.7 Німеччина. Міністерство оборони України замовило у «Rheinmetall» постачання восьми додаткових станцій передової хірургічної групи «Forward Surgical Team» (FST) для Збройних сил України. Про це 9 серпня 2024 року повідомив офіційний сайт німецького концерну[2].

Постачання станцій розпочнеться 2024 року та завершиться до кінця 2026 року. Замовлення містить вісім готових під ключ систем, оснащених високосучасною медичною технологією, як-от рентгенконтейнер, операційна та відділення інтенсивної терапії за стандартом сучасної лікарні. Фінансувати це постачання буде федеральний уряд Німеччини у рамах ініціативи з надання безпекової допомоги іноземним партнерам «Ertüchtigungsinitiative».

Для транспортування кожного комплексу «Rheinmetall» надасть вантажні автомобілі Rheinmetall MAN Military Vehicles (RMMW) та причепи. Окрім доставки рятувальних підрозділів FST передбачено тижневе навчання відповідного українського персоналу в Німеччині.

FST є контейнерними рятувальними одиницями для операцій. Вони складаються з шести контейнерів кожен. П'ять із них під час роботи з'єднані між собою і мають приймальне відділення, зону сортування, рентгенівський кабінет, хірургічну підготовку, хірургічний кабінет, а також відділення інтенсивної терапії. Опорний контейнер з електрогенератором і резервуарами для води може автономно підтримувати систему в роботі не менше 48 годин.

Німеччина анонсувала 15 серпня 2024 року новий пакет військової допомоги для України. До нього ввійшло озброєння, яке передадуть Києву до кінця 2024 року. Про це заявив генерал-майор Бундесверу Крістіан Фройдінг[3]. Німеччина планує поставити Україні: 4 пускові установки IRIS-T SLS, з яких: 2 батареї ЗРК середньої дальності IRIS-T SLM та 2 батареї ЗРК малої дальності IRIS-T SLS; 10 самохідних зенітних установок «Gepard»; 12 САУ PzH 2000; 4 САУ «Zuzana» 2; приблизно 30 танків «Leopard» 1A5; 400 броньованих військових авто MRAP;

---

1 URL: x.com/Svyrydenko_Y/status/1829763181465493719

2 URL: rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2024/08/2024-08-09-support-for-ukraine-rheinmetall-delivers-additional-rescue-stations

3 URL: youtube.com/watch?v=xP3QTufqxzo

логістичний транспорт (вантажівки, цистерни, всюдиходи, пікапи); БПЛА та антидронові системи.

3.2.8 Франція. Кабмін на засіданні 2 серпня 2024 року схвалив законопроєкт про ратифікацію грантової угоди між урядами України і Франції, яка передбачає залучення 200 млн євро на реконструкцію та відновлення критично важливої інфраструктури, а також на проєкти в пріоритетних секторах економіки[1]. Грантові кошти призначені для тих підприємств, які інвестуватимуть у критичну інфраструктуру для відновлення України.

Допомога від Франції буде спрямована насамперед на реконструкцію та відновлення критично важливої інфраструктури в таких секторах, як енергетика, охорона здоров'я, інфраструктура, сільське господарство, водопостачання та водовідведення, перероблення відходів, розмінування, житлове будівництво й цифрові технології. Щоб угода набула чинності, урядовий законопроєкт ще має ухвалити Верховна Рада та підписати Президент.

3.2.9 Бельгія бере патронат над Київською та Чернігівською областями та планує спрямувати 150 млн євро на відбудову соціальної та енергетичної інфраструктури[2]. Відповідні меморандуми підписали виконувач обов'язків міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України Василь Шкураков та директор Бельгійського агентства з розвитку «Enabel» в Україні Дірк Депре.

Сторони будуть реконструювати, оновлювати та будувати об'єкти освіти, охорони здоров'я та енергетичної інфраструктури. Україна та Бельгія також співпрацюватимуть над посиленням стійкості України – будуватимуть укриття та запроваджуватимуть резервні системи енергопостачання та опалення.

Сторони також домовилися сприяти розвитку партнерських відносин між бельгійськими та українськими представниками. Україна у 2024 році отримає 1,7 млрд євро від прибутків від заморожених у Бельгії російських активів.

3.2.10 Чехія. Частину коштів, отриманих від доходів від російських активів, заморожених у Європейському Союзі, буде використано для постачання боєприпасів в Україну у рамах ініціативи Чехії[3]. За ці кошти буде придбано для України ще сотні тисяч потрібних великокаліберних боєприпасів.

3.2.11 Нідерланди. Влада Нідерландів передає українським військовим ще 28 дволанкових амфібійних гусеничних бронетранспортерів BvS 10 «Viking»[4]. Корпус морської піхоти Нідерландів підготував українських військових.

---

1 URL: me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=5f930118-6372-4bf3-b797-15edd2d9495d&title=UriadSkhvalivZakonoproktProRatifikatsiiuGrantovoiUgodiMizhUkrainoiuIFrantsiiuNa200-Mlnvro

2 URL: facebook.com/Ministry.for.restoration/posts/pfbid02c6sgu2PjPiFh8cd5Qo3CfZk64Wfe44FUtcrYye66rF2c9VFnVd6QEVJ4aGrtvegAl?locale=uk_UA

3 URL: x.com/jana_cernochova/status/1825792031106400368

4 URL: x.com/DefensieMin/status/1829808895952310468

3.2.12 Данія. Уряд Данії анонсував новий пакет пожертв на суму близько 783 мільйонів данських крон (116 млн доларів) для підтримки військових потреб України[1]. Пакет спрямований на задоволення як короткострокових, так і довгострокових потреб України в оборонній сфері. Кошти буде спрямовано на закупівлю нової військової техніки через українську оборонну промисловість і міжнародних партнерів.

Важливою частиною нового пакета допомоги стане збільшення промислового пулу на 300 млн крон 2024 року, що дасть змогу зміцнити українську оборонну промисловість. Додатково буде виділено 112 мільйонів крон на фінансування закупівель через українські оборонні підприємства.

3.2.13 Норвегія. 23 серпня 2024 року уряд Норвегії дозволив Україні використовувати свої оборонні технології з артилерійськими снарядами, розробленими Nammo AS[2]. Норвегія вирішила збільшити виробництво передових артилерійських боєприпасів і ракетних двигунів, щоб збільшити постачання в Україну, а також зміцнити власні запаси.

Nammo, спільним власником якої є норвезька держава та фінська аерокосмічна та оборонна компанія «Patria Oyj», також погодилася налагодити ліцензійне виробництво 155-мм артилерійських снарядів в Україні, повідомив уряд Норвегії.

У Міністерстві оборони Норвегії оголошено, що Норвегія передасть Україні запчастини для гелікоптерів «Sea King», аби допомогти підтримати їх експлуатацію і технічне обслуговування. Ці гелікоптери передала Україні Німеччина.

3.2.14 Латвія готується передати Україні найбільшу партію безпілотників власного виробництва – 1400 дронів. Про це 23 серпня 2024 року повідомив міністр оборони Латвії Андріс Спрудс. Цим постачанням завершується закупівля понад 2700 безпілотників, яку здійснило Міністерство оборони Латвії. У рамах міжнародної коаліції дронів Латвія вже передала Україні 3000 бойових безпілотників різних типів.

2025 року Латвія (як і в поточному році) виділить 20 млн євро для міжнародної коаліції дронів, що має зміцнити оборонний потенціал України[3].

Міністри оборони Латвії та України обговорили нещодавню угоду між країнами про підготовку українських солдатів за програмою управління дронами. Перші українські пілоти вже почали навчання в Латвії. Держава щорічно до 2026 року виділятиме на підтримку України 0,25 % валового внутрішнього продукту, що становить близько 10 % оборонного бюджету країни.

Цього року Міноборони Латвії надало «коаліції дронів» 20 млн євро, понад 10 млн євро призначено для закупівлі апаратів у латвійських підприємств

---

1 URL: fmn.dk/da/nyheder/2024/ny-donationspakke-pa-cirka-783-mio.-kroner-med-militar-stotte-til-ukraine/

2 URL: zn.ua/ukr/usa/urjad-norvehiji-dozvoliv-ukrajini-vikoristovuvati-svoji-oboronni-tekhnolohiji-u-virobnitstvi-snarjadiv.html

3 URL: rus.delfi.lv/57860/latvia/120039828/latviya-vydelit-20-mln-evro-dlya-koalicii-dronov-i-v-2025-godu

оборонної промисловості. 2024 року Латвія надасть Україні військову підтримку на близько 112 мільйонів євро.

3.2.15 Литва. 15 серпня 2024 року Литва передала Україні нову партію військової допомоги[1]. До України прибули навантажувачі, причепи та розкладні ліжка.

Упродовж серпня з Литви передано також 14 одиниць бронетранспортерів М113; пускові комплекси ППО малої дальності з ракетами; системи боротьби з безпілотниками; індивідуальні глушники; всюдиходи із запчастинами; гвинтівки; боєприпаси; димові заряди.

Литвою з нагоди 33 річниці Незалежності України анонсовано новий пакет допомоги України, до якого зокрема увійдуть 5 тис. дронів[2]. Литва має надати Україні новий пакет ракетних систем протиповітряної оборони малої дальності, а також антидрони, гармати, боєприпаси та спорядження. Також до кінця осені мають надійти 5000 литовських безпілотників.

Від початку війни Литва надала Україні військової допомоги на понад 641 млн євро. А загальна підтримка Литви перевищила суму в мільярд євро.

3.2.16 Індія. Україна та Індія підписали Меморандум про надання грантової допомоги для реалізації високоефективних проєктів з розвитку громад[3]. Документ передбачає розширення економічної та технічної співпраці між країнами. Крім того меморандум створює рамкові умови для надання Україні допомоги для реалізації проєктів, зокрема з відбудови та відновлення.

Заявки на грантову допомогу для будь-якого такого проєкту можна надсилати через Посольство Індії в Україні від відповідного міністерства, органу місцевого та регіонального самоврядування, неурядових організацій або установ.

Посольство Індії в Україні здійснюватиме підготовку звіту про проєкт та відповідатиме за оцінювання проєктної пропозиції, рішення та виплату грантової допомоги та моніторинг реалізації проєкту відповідно до процедур уряду Індії.

3.2.17 Японія. Японське агентство міжнародного співробітництва (JICA) замовило в українських підприємств техніку для розмінування, яку передасть ДСНС[4]. Замовлення охоплює: 12 мікроавтобусів від підприємства «Черкаський автобус»; 8 причепів для перевезення машин для розмінування від компанії «ТРАНС-АВТО-Д». Їх монтують на українських підприємствах на вантажівки компанії IVECO: 4 вантажівки ДСНС отримала в липні, передати ще 4 планують на вересень.

---

1 URL: kam.lt/lietuva-ukrainai-perdave-krautuvu-priekabu-ir-sulankstomu-lovyciu/

2 URL: x.com/IngridaSimonyte/status/1827331394982252545

3 URL: me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=d7c9bb8a-3326-4d35-a729-89770e953f87&title=UriadiUkrainiTaIndiiPidpisaliMemorandum

4 URL: t.me/mineconomdevUA/3394

Замовлена техніка є частиною ширшого пакета підтримки ЛІСА для ДСНС завдяки довгостроковій співпраці. Закупівля техніки та обладнання для розмінування в українських виробників відбувається в межах ініціативи «Зроблено в Україні», у межах Секторальної робочої групи, до якої входить Японія.

Запитання і завдання

1. З'ясуйте складові міжнародного захисту прав приватних осіб.
2. Здійсніть класифікацію правозахисних міжнародних організацій.
3. У який спосіб правозахисні міжнародні організації взаємодіють із національними адміністративними органами України?
4. Схарактеризуйте заходи Світового банку та Європейського банку реконструкції та розвитку для підтримки ініціатив Уряду України в умовах російсько-української війни.
5. Розкрийте здобутки Європейської комісії для забезпечення публічного адміністрування, фінансової підтримки державного бюджету України, забезпечення Збройних сил України артилерійськими снарядами, вітчизняного мікробізнесу тощо.
6. Чому ООН є малоефективною щодо вжиття дієвих заходів стосовно країни-агресора – російської федерації – та підтримки України?
7. Розкрийте провідну роль США у фінансовій, збройній підтримці України, боротьбі з корупцією та незворотності демократичного вибору українського народу.
8. Акцентуйте увагу на допомозі Україні від Канади.
9. Розкрийте провідну роль ФРН у фінансовій підтримці України серед держав-членів ЄС.
10. З'ясуйте провідну роль Франції у підтримці України зброєю серед держав-членів ЄС.
11. Схарактеризуйте позитивну роль Бельгії, Данії, Латвії, Литви, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Чехії у підтримці українського народу в умовах російсько-української війни.
12. Підкресліть практичну дієву підтримку Японією Українського народу та неоднозначну позицію Індії в російсько-українській війні.

КНИГА 2
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1
СЛУЖБОВЕ ПРАВО УКРАЇНИ[1]

Основним суб'єктом адміністративного права є адміністративні органи, без наявності яких втрачається сама сутність його існування. Публічне адміністрування здійснюється не в якійсь безособовій формі, а конкретними посадовими особами адміністративних органів. Саме від їх доброчесності та професіоналізму безпосередньо залежить належне забезпечення прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб та публічного інтересу держави.

Однак законодавство є недосконалим, а інколи суперечливим. При цьому слід підкреслити, що найбільш рельєфно це простежується в адміністративному праві. Адже, будучи системою полівекторного утворення, його норми зосереджені в десятках законів і тисячах підзаконних нормативно-правових актів. Усі з них синхронізувати не можна, і це є об'єктивною істиною.

Однією з таких суперечностей є категоризація законодавчого опису спеціальної фізичної особи публічного права. Як зазначалося вище, юристи можуть критикувати норми права, однак не можуть їх ігнорувати.

Відповідно слід наголосити, що в *загальному адміністративному праві така особа згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру»* отримала назву **посадова особа адміністративного органу**. У *службовому праві* як невід'ємній складовій особливого адміністративного права *згідно із законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»* – це **державні службовці** та **посадові особи місцевого самоврядування**. А при оскарженні їхніх рішень у КАСУ – **суб'єкти владних повноважень**. При цьому часто фізично це може бути одна й та сама особа зі спеціальним публічним статусом.

Це є загальним для розуміння проблематики. Проте ми наголошуємо в цій главі, що для потреб теорії та практики службового права у вузькому розумінні такі особи матимуть чітку назву – публічні службовці, у широкому – **державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування**.

Сутнісним призначенням службового права є створення (відбір, підготовка, забезпечення та контроль) такого публічного службоця, який якісно буде надавати адміністративні послуги, мудро здійснюватиме розпорядчу та ефективно виконавчу діяльність.

---

[1] За заг. ред. **Анатолія Берлача**.

РОЗДІЛ 1
ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА ТА ДЖЕРЕЛА СЛУЖБОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ[1]

1.1 Поняття службового права

Ключовим аспектом формування та функціювання ефективної публічної служби в Україні є правильне правове її регулювання через упровадження норм службового права, яке сьогодні фактично стало самостійною системою інститутів адміністративного права, пов'язаних спільною метою.

Важливо зазначити, що адміністративне право як основоположна галузь публічного права розвинулося до того рівня, коли більшість учених визнає службове право підгалуззю адміністративного права, а також первинною складовою Особливого адміністративного права[2].

Адже якщо не буде ефективних і мудрих норм службового права, не буде й доброчесних і професійних посадових осіб адміністративних органів. Тобто всі засади, норми та інститути Загального адміністративного права, розкриті в першій книзі, залишаться лише добрими намірами, не забезпеченими належною реалізацією.

Одночасно автори цієї глави, не претендуючи на істину в останній інстанції, розкривають об'єктивні ознаки того, що службове право має найвищий галузевий статус у системі права України. Воно є самостійною галуззю публічного права. Це, зокрема, пояснюється розвитком адміністративних відносин, у межах яких сформувалися службові відносини, що є предметом службового права[3].

Проте, викладаючи матеріал у цьому колективному підручнику, автори уникнули дискусійного питання щодо юридичної природи службового права, щоб спростити сприйняття матеріалу здобувачами освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр».

Отже, ***службове право України*** *як складова публічного права – це система правових норм, що регулюють службові відносини, які виникають у сфері службової діяльності органів публічної влади.*

---

[1] Автор: **Анатолій Берлач**.

[2] Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. С. 31–34.

[3] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін.; Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 240.

***Об'єктивними чинниками, що сприяють трансформуванню службового права, є*:**

- наявність суспільної потреби та зацікавленості держави в ефективному функціюванні системи публічної служби;
- наявність самостійного предмета правового регулювання (службові відносини), зумовленого чітким виокремленням специфіки врегульованих цією галуззю суспільних відносин;
- сформована система вітчизняного галузевого законодавства, що містить у собі службово-правові норми;
- успішне функціювання службового права в європейських країнах.

1.2 Предмет службового права

Публічно-службові правовідносини є особливою категорією суспільних відносин, характерною виключно для службового права, і саме вони визначають специфіку його предмета. Особливості цих відносин, що визначають предмет службового права, полягають у такому:

- виникають виключно в межах публічно-службової діяльності і мають публічно-правовий характер;
- зорієнтовані на забезпечення та реалізацію публічних інтересів;
- мають специфічні підстави для виникнення, зміни та/або припинення;
- виникають у зв'язку з організацією та здійсненням публічної служби, а також визначенням та реалізацією правового статусу публічних службовців;
- характеризуються специфічним суб'єктним складом, що надає органам публічної служби та їхнім посадовим особам можливість реалізовувати завдання і функції цих інституцій з метою задоволення публічних інтересів;
- регулюються нормами службового законодавства, а також іншими галузями права, як-от конституційне, адміністративне, фінансове, трудове та ін. право;
- обов'язковим учасником цих відносин завжди постає орган публічної влади, зазвичай у статусі посадової або службової особи;
- поведінка суб'єктів цих відносин має автономний, але водночас обмежений правовими рамками характер, визначений відповідними нормативними актами.

Отже, ***предметом службового права*** *є публічно-службові правовідносини, регульовані нормами службового та інших галузей права. Вони виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів з делегованими повноваженнями й охоплюють організацію та здійснення публічної служби, визначення правового статусу службовців, управління публічною*

службою, контроль за дотриманням законодавства, а також питання вступу, проходження і припинення публічної служби.

1.3 Система та джерела службового права

Під системою права розуміють її внутрішню структуру, яка визначається об'єктивними чинниками. Це включає організацію, взаємозв'язок і розміщення правових норм, інститутів і підгалузей права у певній послідовності та взаємодії. Беручи до уваги широту застосування норм службового права, його можна поділити на три основні блоки службово-правових норм – Загальну, Особливу та Спеціальну частини. Така структура системи службового права дозволяє науковцям досліджувати загальні теоретичні питання цієї галузі, розробляти аспекти, що стосуються подальшого розвитку і вдосконалення окремих службово-правових інститутів, враховуючи практичні вимоги. Це також полегшує вивчення галузі студентами, спрощує користування законодавством і сприяє систематизації галузевого службового законодавства.

Загальна частина службового права охоплює норми, що визначають основні принципи, правові форми та методи публічно-службової діяльності суб'єктів публічної влади. Вона регулює структуру і функції органів публічної влади, їх ієрархію, компетенцію, правовий статус, а також механізми забезпечення законності і дисципліни в публічній адміністрації.

У службовому праві виділяються правові інститути на основі їх правової природи норм. Так, існують інститути, що регулюють державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та відповідальність публічних службовців. Як приклад, інститут державної служби охоплює норми, що визначають організацію, функціонування та правовий статус державних службовців, а також їхні обов'язки, права та гарантії. Інститут служби в органах місцевого самоврядування стосується діяльності службовців на місцевому рівні, їх правового статусу, функцій та процедур. Й нарешті, інститут відповідальності публічних службовців регулює умови і процедури притягнення службовців до відповідальності за порушення службових обов'язків та норм законодавства.

Слід зазначити, що система службового права як публічного права та як навчальний компонент відрізняється від системи службового законодавства. Остання включає всі нормативно-правові акти, упорядковані для регулювання відносин у сфері публічно-службової діяльності. Тоді як службове законодавство є зовнішньою формою службового права, відображаючи його внутрішню структуру. Норми службового права містяться в численних правових актах, які можуть бути як загального характеру, так і спеціально присвячені регулюванню публічно-службових правовідносин.

До них належать акти законодавчих і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування. Службово-правові норми містять безпосередньо Конституція та закони України, постанови уряду, накази міністерств і відомств,

інші нормативні акти державних структур, а також рішення місцевих рад та їх виконавчих органів.

Отже, *джерела службового права* – це система зовнішніх форм вираження правотворчої діяльності органів держави та місцевого самоврядування з приводу ухвалення ними правових актів, які містять норми службового права. Якщо правовий акт поряд із нормами службового права містить норми інших галузей права (адміністративного, цивільного тощо), для службового права він буде джерелом лише в частині, що містить службово-правові норми.

Усі джерела службового права мають свої особливості й різняться між собою. Ці відмінності найчастіше зумовлені такими обставинами: а) цільовою спрямованістю і змістом норм; б) їх юридичною чинністю; в) масштабом дії норм; г) правовим статусом адресатів тощо. Залежно від того, які органи ухвалюють службово-правові акти, їх поділяють на дві групи: акти органів державної влади та акти органів державного управління. За юридичною силою податково-правові акти поділяють на закони та підзаконні акти. Своєю чергою всі службово-правові акти можна розділити на правові акти органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Основним джерелом службового права є Конституція України. Багато з її норм мають пряму податково-правову спрямованість, зокрема ст. 38, яка гарантує право доступу кожному громадянину України до державної служби, а також в органах місцевого самоврядування; *закони України*, зокрема «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування»; *укази Президента України*; *постанови Кабінету Міністрів України*; *накази центральних органів виконавчої влади та інші джерела*; *рішення судових органів*. *Джерела службового права міжнародного (європейського) рівня* представлені меншою кількістю правових актів, адже йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні. Прикладом таких актів є Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку», яка визначає межі правомірної поведінки посадових осіб, а також містить низку положень процесуального та організаційного характеру щодо діяльності з підтримання правопорядку[1].

Варто наголосити, що джерела службового права є специфічною системою, складові якої тісно пов'язані між собою.

При цьому система джерел службового права має такі ознаки:

- усі вони базуються на нормах Конституції та законів України, що мають юридичну чинність;
- нормативні акти вищих органів є юридичною основою для актів органів нижчого підпорядкування, що також є джерелами службового права;

[1] Коваленко Б. В. Законодавчі акти як джерела засад службового права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 48. С. 34–36.

- нормативні акти вищих органів як джерела службового права мають більшу юридичну силу і масштаб дії порівняно з актами, що ухвалюють суб'єкти нижчого підпорядкування.

Отже, джерела службового права відіграють ключову роль у регулюванні діяльності публічної служби, забезпечуючи правову основу для функціювання публічних інституцій. Їх значення полягає в тому, що вони встановлюють чіткі правила та стандарти для публічних службовців, сприяють підвищенню ефективності та прозорості публічної служби. На нашу думку, перспективи розвитку джерел службового права включають їх подальшу систематизацію та узгодження, що дозволить створити цілісну правову основу, яка враховуватиме всі аспекти публічної служби та сприятиме її стабільному функціюванню й адаптації до нових викликів.

А щодо умов воєнного стану, то роль і значення джерел службового права стають особливо важливими, оскільки забезпечують правову стабільність та порядок у діяльності публічних інституцій, що є критичним для підтримання національної безпеки та ефективного управління в умовах війни. Як приклад можемо навести постанову Кабінету Міністрів України № 164 від 28 лютого 2022 року «Деякі питання організації діяльності державних органів під час воєнного стану»[1], що встановлює основні правила та процедури, які державні органи мають дотримуватися під час воєнного стану. Ця постанова, як і інші нормативно-правові акти, створює правову основу для діяльності державних органів у складних умовах воєнного стану, регламентуючи їхню роботу та взаємодію з громадськістю. Відтак перспективи розвитку цих джерел у воєнний період передбачають адаптацію та оперативне оновлення правових норм відповідно до нових проблем, що дозволить публічній службі ефективно реагувати на потреби суспільства, зберігаючи при цьому правову цілісність і забезпечуючи функціонування держави в екстремальних воєнних умовах.

Запитання та завдання

1. Сформуйте поняття службового права.
2. З'ясуйте об'єктивні чинники, що сприяють трансформації службового права.
3. Розкрийте предмет службового права.
4. Яку систему має службове право?
5. Назвіть основні джерела службового права
6. Проаналізуйте основні принципи службового права, зазначені у Загальній частині. Яким чином ці принципи впливають на функціювання органів публічної влади?

[1] Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. №164 «Деякі питання організації діяльності державних органів під час воєнного стану». *Офіційний вісник України*. 2022. № 21. С. 118. Ст. 1122.

7. Визначте об’єктивні чинники, які сприяють трансформації службового права в Україні. Яка роль кожного з цих чинників у розвитку публічної служби?
8. Опишіть специфічний суб’єктний склад публічно-службових правовідносин. Яку роль відіграють органи публічної влади у цих відносинах?
9. Дослідіть джерела службового права. Які з них є основними, і як вони забезпечують правову основу для діяльності публічних службовців?
10. Яким чином ефективні норми службового права можуть впливати на доброчесність і професіоналізм посадових осіб в Україні?

РОЗДІЛ 2
ПОНЯТТЯ, МЕТА, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ[1]

2.1 Конституційно-правові основи державної служби

Конституційно-правові засади державної служби визначають її основні принципи, правові норми та механізми регулювання діяльності державних службовців. Розвиток і реформування державної служби мають відбуватися відповідно до засад, закріплених у Конституції України, зокрема конституційного устрою, прав і свобод людини і громадянина, а також організаційних основ діяльності інститутів президентства, законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури й місцевого самоврядування.

Основні положення щодо державної служби містяться у статті 38 Конституції України, яка гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування[2].

Конституція України передбачає два основні способи заміщення посад – вибори та призначення, які застосовуються в різних процедурах і співвідношеннях. Вона також відіграє ключову роль у визначенні та реалізації правового статусу державних службовців, що є фундаментальним елементом правового інституту державної служби. Для ефективного функціювання професійного кадрового персоналу інші організаційно-правові механізми мають забезпечувати його діяльність, а за потреби – уточнювати та деталізувати правовий статус державних службовців із метою оптимального використання їхнього потенціалу.

Конституцією України для державних службовців, як і для усіх громадян України, установлюються: право на повагу до його гідності (ст. 27); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); гарантія на недоторканність житла (ст. 30); інші права і гарантії, визначені ст.ст. 31–35, 43, 45–49, 53, 59[3].

Однією з ключових ознак сучасної правової держави є функціювання багатопартійної системи. Відповідно до статті 36 Конституції України, у країні гарантовано політичну різноманітність і багатопартійність, що забезпечує демократичні засади державного управління.

Отже, ***конституційно-правові основи*** *державної служби в Україні визначаються Конституцією та законами, що регулюють діяльність державних службовців, їхні права та обов'язки, а також принципи організації державної*

---

[1] Авторка: **Наталія Литвин**.

[2] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[3] Там само.

служби. Законодавче регулювання державної служби спрямоване на забезпечення прозорості, професіоналізму та відповідальності державних службовців, а також надання їм необхідних соціальних гарантій.

2.2 Поняття та особливості державної служби

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави[1].

Державна служба має кілька ключових характеристик:

- *публічність*: державна служба орієнтована на забезпечення інтересів суспільства та виконання завдань, покладених на державу;
- *професіоналізм*: державні службовці мають мати відповідну кваліфікацію, знання та навички для виконання своїх обов'язків;
- *законність*: діяльність державних службовців має відповідати Конституції та законам України, а також іншим нормативно-правовим актам;
- *політична нейтральність*: державні службовці мають виконувати свої обов'язки незалежно від політичних вподобань і не бути членами політичних партій під час виконання службових обов'язків;
- *підконтрольність і підзвітність*: державні службовці зобов'язані звітувати про свою діяльність перед вищими органами влади та суспільством.

Державна служба має низку особливостей, які відрізняють її від інших видів професійної діяльності, зокрема:

- державні службовці мають особливий правовий статус, що визначає їхні права, обов'язки, соціальні гарантії та відповідальність, що регламентується спеціальними законами, як-от Закон України «Про державну службу»;
- посади в державній службі класифікуються за категоріями та рангами, що відображає рівень відповідальності та складності виконуваних завдань, що сприяє прозорості та справедливості у підборі кадрів та їх просуванні по службі;
- прийом на державну службу здійснюється на конкурсній основі, що забезпечує відбір найбільш кваліфікованих кандидатів. Конкурсна процедура включає проведення тестування, співбесід та інших методів оцінювання професійної придатності;
- державні службовці підлягають спеціальному режиму праці та службового часу, який враховує потреба виконання термінових завдань, можливість надурочної роботи, а також обов'язок дотримання етичних норм і стандартів поведінки;

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

– державні службовці мають право на певні соціальні гарантії та пільги, як-от пенсійне забезпечення, медичне страхування, оплачувані відпустки та інші форми соціальної підтримки;
– у зв'язку з високими ризиками корупції у державному секторі законодавство передбачає суворі антикорупційні заходи, що включає декларування доходів та майна, контроль за конфліктами інтересів, відповідальність за корупційні правопорушення.

Отже, ***державна служба*** *є політичним, організаційно- управлінським і соціальним інститутом держави, що дозволяє забезпечити комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їх спільнотами та між державами, використовуючи владні ресурси*.

2.3 Мета, завдання і функції державної служби

Мета державної служби – упорядкування та підвищення ефективності процесів формування і реалізації державної влади й державного управління за умови поєднання відповідальності за виконання повноважень за посадою та соціально-економічних гарантій державної служби. Саме тому державна служба потребує оптимального визначення цілей, завдань і функцій, які забезпечували б результативне й ефективне функціонування органів державної влади[1].

Для ефективного функціювання окремих підсистем державної служби важливо чітко визначити їхні цілі та завдання. Серед ключових цілей можна виокремити:
– забезпечення реалізації стратегічних цілей держави, виконання її основних завдань і функцій;
– сприяння політичній, економічній та соціальній стабільності через упровадження дієвих механізмів державної політики, розвитку партнерських відносин між державою, громадянським суспільством і бізнесом;
– формування ефективної системи державного управління, орієнтованої на професіоналізм, відповідальність та результативність державної служби.

Основними завданнями державної служби є забезпечення стабільного й ефективного функціювання державного механізму та створення умов для розвитку демократичного суспільства. Серед ключових завдань можна виокремити:
– захист прав і свобод громадян, що полягає в охороні конституційного устрою України, гарантуванні законності та справедливості в діяльності державних органів;
– формування сприятливого середовища для розвитку суспільства через створення умов для становлення громадянського суспільства, розвитку політичного й соціального партнерства;

[1] Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

- підвищення якості управлінських послуг через забезпечення доступності та ефективності державних послуг для населення;
- зміцнення державного механізму, що передбачає забезпечення цілісності та стабільності державного управління, підвищення ефективності роботи органів влади;
- розвиток кадрового потенціалу, який охоплює комплектування органів державної влади висококваліфікованими фахівцями та створення умов для професійного розвитку державних службовців;
- прозорість і відповідальність державної служби через запровадження механізмів контролю за діяльністю посадовців, протидія бюрократизму, корупції, протекціонізму та іншим негативним явищам;
- підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, що включає удосконалення системи професійного навчання державних службовців, проведення атестацій, стимулювання професійного розвитку;
- забезпечення належних умов для функціонування державної служби через створення необхідних соціальних, інформаційних, матеріально-фінансових та інших ресурсів для ефективної роботи державного апарату.

Ці завдання спрямовані на зміцнення державної служби як ефективного механізму управління, що відповідає принципам демократичного врядування, прозорості та професіоналізму.

Функції державної служби охоплюють різноманітні аспекти діяльності державних органів і службовців, спрямовані на забезпечення ефективного управління державою та надання публічних послуг. Основними функціями державної служби є:

- *нормотворча функція*: участь державних службовців у розробленні та підготовці нормативно-правових актів, що включає створення законопроєктів, постанов, наказів та інших документів, що регулюють різні сфери суспільного життя;
- *адміністративна функція*: передбачає організацію та управління діяльністю державних органів, що включає планування, координацію, контроль, облік та звітність у виконанні державних завдань і програм;
- *контрольна функція*: передбачає здійснення контролю за дотриманням законодавства, виконанням державних програм і використанням державних ресурсів, що включає перевірки, ревізії, аудит і нагляд за діяльністю органів влади, підприємств та організацій;
- *регулювальна функція*: установлює правила та норми у різних сферах суспільного життя, як-от економіка, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо;
- *надання публічних послуг*: державні службовці забезпечують надання широкого спектру публічних послуг громадянам та організаціям, що включає адміністративні послуги (реєстрацію, видання документів), соціальні послуги (пенсії, допомоги), освітні та медичні послуги;

– *інформаційна функція*: забезпечує збір, обробку, зберігання та поширення інформації, потрібної для управління державою та ухвалення рішень, що включає статистичну звітність, інформаційні системи, публікацію офіційних документів та надання інформації громадянам;
– *захисна функція*: державна служба виконує функції, спрямовані на захист прав і свобод громадян, національної безпеки та правопорядку, що включає діяльність правоохоронних органів, судової системи, органів національної безпеки та оборони;
– *економічна функція*: участь державних службовців у розробленні та реалізації економічної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку економіки, підтримку підприємництва, залучення інвестицій та розвиток інфраструктури.

Виконання зазначених функцій вимагає високого рівня професіоналізму, відповідальності та дотримання етичних норм з боку державних службовців. Через свої функції державна служба сприяє стабільності, розвитку та процвітанню суспільства.

2.4 Принципи державної служби

Принципи державної служби є фундаментальними основами, що визначають організацію та функціювання державної служби, а також діяльність державних службовців, сприяють забезпеченню ефективності, прозорості, законності та етичності у державному управлінні. Саме через ці принципи регулюються трудові відносини та розподіляються повноваження в органах державної служби в межах територій та відповідних галузей.

Спеціальні принципи, що безпосередньо характеризують специфіку державної служби, закріплені в Законі України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актах. Так, згідно зі ст. 4 цього Закону державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності.

Отже, ***принципи здійснення державної служби*** *є обов'язковою передумовою професійної діяльності державних службовців, їх треба обов'язково враховувати під час ухвалення нових, змінення чи скасування чинних нормативно-правових актів про державне управління, під час проходження державної служби і виконання всіх професійних службових завдань. Дотримання цих принципів сприяє підвищенню довіри громадян до державних інституцій та покращенню якості державного управління.*

Запитання та завдання

1. З’ясуйте конституційно-правові основи державної служби.
2. Розкрийте ключові характеристики державної служби.
3. Які особливості державної служби відрізняють її від інших видів професійної діяльності?
4. Визначте мету державної служби.
5. Розкрийте основні завдання державної служби.
6. Які аспекти діяльності державних органів і службовців охоплюють функції державної служби?
7. Які основні принципи державної служби закріплено в законодавстві України?

РОЗДІЛ 3
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ[1]

3.1 Поняття та види державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Державна служба та її представники, державні службовці, є ключовими елементами механізму управління державою. Вони відіграють важливу роль у забезпеченні функціювання державного апарату, реалізації державної політики та виконанні управлінських рішень. Державні службовці належать до категорії найманої праці, що спеціалізується на управлінській діяльності, ухваленні й упровадженні адміністративних рішень у межах своїх посадових обов'язків. Їхня діяльність спрямована на підтримку ефективної роботи органів державної влади, забезпечення правопорядку, стабільності та сталого розвитку суспільства.

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування немає. Відповідно до Закону України «Про державну службу» *державний службовець* – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби[2].

Основні ознаки державного службовця:

1. *Правовий статус*. Державний службовець діє на підставі законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють державну службу. Його діяльність регулюється Конституцією України, законами про державну службу, підзаконними актами, інструкціями та положеннями.

2. *Виконання державних виконавчих функцій*. Державний службовець виконує функції, покладені на нього державою, що стосуються реалізації державної політики, забезпечення правопорядку, надання адміністративних послуг громадянам тощо.

3. *Призначення на посаду*. Державний службовець призначається на посаду в порядку, визначеному законодавством, через конкурсні процедури або інші встановлені законодавством механізми.

---

[1] Авторка-упорядниця: **Наталія Литвин**.

[2] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 240.

4. *Відповідальність перед народом України та державою*. Державний службовець несе відповідальність (адміністративну, дисциплінарну, кримінальну відповідальність) перед державою за виконання своїх службових обов'язків.

5. *Дотримання етичних норм*. Державний службовець має дотримуватися етичних норм і стандартів поведінки (чесність, об'єктивність, неупередженість, дотримання прав і свобод громадян), передбачених законодавством про державну службу.

6. *Наявність спеціального статусу*. Державний службовець має особливий правовий статус, що передбачає певні права та обов'язки, а також пільги, гарантії соціального захисту та інші особливості, які визначені законодавством.

7. *Професійна компетентність*. Державний службовець має мати відповідну професійну підготовку (спеціальну освіту) та кваліфікацію (професійні навички та досвід роботи).

8. *Фінансування з державного бюджету.* Оплата праці державного службовця здійснюється за рахунок державного бюджету або інших визначених законодавством джерел фінансування.

9. *Дотримання субординації.* Державний службовець діє в межах встановленої ієрархії та субординації, виконуючи вказівки та розпорядження вищих посадових осіб.

В Україні державні службовці поділяються на кілька основних категорій, кожна з яких має свої особливості, функції та обов'язки. Основні види державних службовців в Україні:

1. ***Політичні службовці*** – вищі посадові особи, які призначаються або обираються на політичних засадах, відповідають за формування державної політики та ухвалення стратегічних рішень. Прикладами політичних службовців є Президент України, прем'єр-міністр, міністри, народні депутати, інші посадові особи, які обираються або призначаються на політичних засадах.

2. ***Адміністративні службовці*** – службовці, які займаються організацією та координацією діяльності державних органів і установ, виконують управлінські та контрольні функції. До цієї категорії належать керівники міністерств і відомств; керівники департаментів, управлінь та відділів; інші посадові особи, які виконують адміністративні функції.

3. ***Функціональні службовці*** – це службовці, які виконують спеціалізовані професійні функції в межах своєї компетенції, забезпечують реалізацію конкретних завдань і програм у різних галузях. До цієї категорії належать юристи, економісти, фінансисти, освітяни, медичні працівники, інженери та технічні спеціалісти.

4. ***Допоміжні службовці*** – це службовці, які забезпечують адміністративну й технічну підтримку діяльності державних органів, виконують функції, пов'язані з документаційним забезпеченням, технічним обслуговуванням та іншими допоміжними завданнями. До цієї категорії належать секретарі, діловоди, технічні працівники, оператори.

5. ***Правоохоронні службовці*** – це службовці, які працюють у правоохоронних органах і забезпечують підтримання правопорядку, безпеки та захисту прав і свобод громадян. До цієї категорії належать поліцейські, прокурори, слідчі, прикордонники, співробітники Служби безпеки України (СБУ).

6. ***Військові службовці*** – це службовці, які проходять службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, забезпечують оборону держави та виконання військових завдань. До цієї категорії належать військовослужбовці Збройних Сил України, працівники Національної гвардії України, працівники Державної прикордонної служби України.

Кожна з цих категорій має свої специфічні завдання, права та обов'язки, які регулюються законами України та підзаконними актами.

Своєю чергою, згідно із ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III *посадовою особою місцевого самоврядування* є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету . Варто зауважити, що положення цього Закону не застосовуються до технічних працівників та обслуговувального персоналу органів місцевого самоврядування.

Посадові особи місцевого самоврядування в Україні відіграють ключову роль у управлінні територіальними громадами та забезпеченні місцевих інтересів. Вони обираються або призначаються на посади у органах місцевого самоврядування та виконують завдання, пов'язані з реалізацією місцевих програм[1], наданням послуг населенню та управлінням майном громади. Основні види посадових осіб місцевого самоврядування є такі:

1. ***Голови місцевих рад:*** Голова обласної ради, Голова районної ради, Голова міської ради, Голова сільської або селищної ради. Голови місцевих рад обираються депутатами відповідних рад і керують роботою рад, представляють їх інтереси та здійснюють загальне керівництво діяльністю виконавчих органів.

2. ***Секретарі місцевих рад:*** секретар міської ради, секретар сільської або селищної ради. Секретарі місцевих рад забезпечують організацію роботи рад, підготовку засідань, ведення протоколів та контроль за виконанням рішень ради.

3. ***Депутати місцевих рад:*** депутати обласної ради, депутати районної ради, депутати міської ради, депутати сільської або селищної ради. Депутати місцевих рад обираються жителями відповідних територій на виборах і представляють інтереси громадян у радах, ухвалюють рішення з питань місцевого значення, затверджують бюджети та програми розвитку.

4. ***Керівники виконавчих органів:*** керівники виконавчих комітетів місцевих рад, керівники структурних підрозділів виконавчих органів. Ці посадові особи

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закону України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

призначаються головами рад або обираються на посади та відповідають за виконання адміністративних функцій, реалізацію рішень рад і забезпечення надання послуг населенню.

5. ***Старости:*** старости обираються в об'єднаних територіальних громадах для представництва інтересів жителів сіл, які входять до складу громади, на рівні виконавчих органів громади. Вони беруть участь у підготовці рішень, що стосуються розвитку відповідних територій, та забезпечують зв'язок між громадянами й органами місцевого самоврядування.

6. ***Інші посадові особи місцевого самоврядування.*** До цієї категорії належать працівники апарату рад, виконавчих комітетів та інших структурних підрозділів (юристи, економісти, бухгалтери, спеціалісти з питань земельних ресурсів, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших напрямків), які забезпечують адміністративну, організаційну та технічну підтримку діяльності органів місцевого самоврядування.

Посадові особи місцевого самоврядування працюють для забезпечення належного функціювання місцевих громад, реалізації їх потреб та розвитку місцевих територій.

3.2 Поняття правового статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Правовий статус державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це система прав, які надані їм, а також сукупність покладених на них обов'язків. До правового статусу також належить система заохочень, гарантій і обмежень, а також заходів юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службовцями своїх посадових обов'язків[1].

Права державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є частиною їхнього правового статусу та базуються на конституційних правах громадян України. Основний Закон держави гарантує їм, як і всім громадянам, право на повагу до гідності (ст. 28), свободу та особисту недоторканність (ст. 29), недоторканність житла (ст. 30), а також інші права та гарантії, визначені статтями 31–35, 43, 45–49, 53, 59 Конституції України[2].

Правовий статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначає їхнє місце у структурі органу державного управління та зумовлює межі їхньої діяльності в контексті взаємодії з іншими суб'єктами права. Цей статус є спеціальним, оскільки законодавець пов'язує з ним надання особам (державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування) додаткових повноважень, необхідних для виконання специфічних функцій. Отже,

[1] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін.; Київ: ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 242.

[2] Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/ 96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 19.01.2025).

правовий статус цих осіб включає такі складові, як права, обов'язки, обмеження, гарантії, заохочення та відповідальність. Ці елементи забезпечують ефективну діяльність державних службовців, сприяють їхньому професійному зростанню та розвитку, дозволяють розкривати їхній потенціал як у професійній, так і в особистісній площині.

Елементи правового статусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування закріплюються в низці нормативно-правових актів. Зокрема, правовий статус цих осіб визначають Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правила етичної поведінки», «Про запобігання корупції», а також акти Президента України, Кабінету Міністрів України, уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань державної служби та інших органів виконавчої влади, поряд з іншими нормативно-правовими документами.

3.3 Права та обов'язки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування

Права і обов'язки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування *– це особливий вид належної та допустимої поведінки у сфері державновладних відносин, які встановлені та гарантовані державою.*

При цьому варто розрізняти посадові права та обов'язки, які визначають та встановлюють певний обсяг повноважень щодо конкретної посади та загальні права й обов'язки, які встановлено для всіх без винятку службовців незалежно від категорії посади, яку вони обіймають. Посадові права і обов'язки державних службовців та посадових осіб місцевого органів самоврядування є похідними від завдань і функцій державного органу та виражають його спрямування і повноваження[1].

Загальні права державних службовців та посадових осіб місцевого органів самоврядування встановлено законами України «Про державну службу» (ст. 7) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 9). Основні з них такі:

1. *Право на працю та належні умови праці*: забезпечення належних умов праці; захист від незаконного звільнення або переведення на іншу посаду; справедливу та своєчасну оплату праці.

2. *Право на соціальне забезпечення*: отримання соціальних гарантій, таких як медичне обслуговування, відпустки, пенсійне забезпечення; право на страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

3. *Право на професійний розвиток*: підвищення кваліфікації за рахунок державного бюджету; участь у тренінгах, семінарах, курсах підвищення кваліфікації.

[1] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 243.

4. *Право на захист*: захист своїх прав та законних інтересів у судовому порядку; право на оскарження рішень, дій або бездіяльності керівництва, що порушують їх права.

5. *Інші права*: отримання інформації, потрібної для виконання службових обов'язків; участь у професійних об'єднаннях; висловлення думок щодо вдосконалення роботи органу, в якому працюють.

Загальні обов'язки державних службовців та посадових осіб місцевого органів самоврядування встановлено законами України «Про державну службу» (ст. 8) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 8). Основні з них такі:

1. *Службові обов'язки*: дотримуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів; виконувати накази та розпорядження керівництва, якщо вони не суперечать закону.

2. *Обов'язки щодо поведінки*: дотримуватися службової етики та стандартів поведінки; уникати конфліктів інтересів; не використовувати службове становище в особистих цілях.

3. *Обов'язки щодо забезпечення прав громадян*: забезпечувати реалізацію прав і законних інтересів громадян; надати громадянам об'єктивну і достовірну інформацію, яка стосується їх прав і обов'язків; захищати права громадян і юридичних осіб.

4. *Обов'язки щодо професійного розвитку*: підвищувати свою кваліфікацію; вивчати нові закони та нормативно-правові акти, що стосуються їхньої діяльності.

5. *Інші обов'язки*: зберігати державну таємницю та іншу конфіденційну інформацію; бережливо ставитися до державного або комунального майна; звітувати про виконання службових обов'язків перед керівництвом.

Указані права та обов'язки мають забезпечити ефективну діяльність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також захистити їхні права і сприяти їхньому професійному розвитку.

3.4 Обмеження державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування

Головна мета правових обмежень державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – це забезпечення прозорого й ефективного функціювання інституту державної служби, установлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, створення умов для належного виконання владних повноважень. Правові обмеження і заборони стосуються осіб, які мають намір стати на державну службу, і діють упродовж усього часу проходження цими особами державної служби, а деякі починають діяти після припинення чи звільнення з державної служби. Державний службовець та посадова особа місцевого

самоврядування зобов'язані неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його в корупції[1].

Відповідно до ст.ст. 10, 19 Закону України «Про державну службу»[2], ст. 12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»[3] та ст.ст. 22, 25, 26 Закону України «Про запобігання корупції»[4] від 14.10.2014 № 1700-VII встановлено спеціальні обмеження стосовно діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Основні обмеження включають:

1. *Обмеження при прийнятті на службу*:

– вікові обмеження: не може бути прийнята на службу особа, яка не досягла 18 років;
– громадянство: державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування можуть бути тільки громадяни України;
– судимість: не може бути прийнята на службу особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення умисного злочину;
– освіта та кваліфікація: особи, які претендують на певні посади, мають мати відповідну освіту та кваліфікацію, передбачену законодавством або посадовими інструкціями;
– стан здоров'я: особи, які претендують на службу, мають стан здоров'я, що дозволяє виконувати службові обов'язки.

2. *Обмеження, пов'язані з проходженням служби*:

– сумісництво: державним службовцям забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім викладацької, наукової та творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту. Ці види діяльності дозволяються лише за умови, що вони не заважають виконанню службових обов'язків;
– підприємницька діяльність: забороняється займатися підприємницькою діяльністю або входити до складу керівних органів підприємств, що мають на меті отримання прибутку;
– конфлікт інтересів: службовці мають уникати ситуацій, де їх особисті інтереси можуть впливати на виконання службових обов'язків. У разі виникнення потенційного конфлікту інтересів, службовці зобов'язані повідомляти про це своє керівництво;
– політична діяльність: державним службовцям забороняється використовувати своє службове становище в інтересах політичних партій, блоків, організацій та брати участь у політичній агітації під час виконання службових обов'язків;

---

[1] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 259–260.

[2] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

[3] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III.

[4] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.

– дарунки та винагороди: забороняється приймати дарунки та винагороди від фізичних або юридичних осіб у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Винятком є символічні подарунки, вартість яких не перевищує встановленого законодавством мінімуму;
– відповідальність за порушення: державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до адміністративної, дисциплінарної або кримінальної відповідальності за порушення службових обов'язків або законодавства.

Такі обмеження мають забезпечити доброчесність, ефективність і прозорість діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також запобігти зловживанням та корупції.

Особи, які претендують на посади в системі державної служби або виконання інших функцій держави, попереджаються про встановлені щодо них обмеження. Ці обмеження та заборони можуть бути скасовані або змінені лише через внесення змін у чинне законодавство. За порушення цих обмежень і заборон законодавством установлено кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність.

3.5 Заохочення та гарантії державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування

Одним із важливих аспектів забезпечення ефективної та добросовісної роботи державних службовців є створення правильної системи мотивації та винагороди за виконання службових обов'язків. Матеріальні та моральні стимули допомагають працівникам усвідомити важливість їхніх завдань, підвищити трудову активність і покращити результативність роботи державних установ. Крім того важливо зазначити, що заходи заохочення сприяють запобіганню правопорушенням на державній службі, стимулюють подальший професійний розвиток, спонукають до відповідального ставлення до обов'язків і прав, а також зміцнюють службову дисципліну.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування в Україні мають право на певні заохочення та гарантії, які спрямовані на підтримку їх професійного розвитку, стимулювання ефективної роботи та забезпечення соціального захисту, що передбачено Конституцією України, законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про охорону праці», «Про відпустки», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та Кодекс законів про працю. Основні види заохочень та гарантій включають:

Заохочення:

1. *Премії та матеріальне заохочення*:

– премії за виконання особливо важливих завдань: державні службовці можуть отримувати премії за досягнення у виконанні службових обов'язків, впровадження інновацій та високі показники у роботі;

– матеріальну допомогу: у разі важких життєвих обставин службовці можуть отримувати одноразову матеріальну допомогу.

2. *Нагороди та почесні звання*:

– нагрудні знаки та медалі: за заслуги у державній службі можуть бути вручені відзнаки, медалі та інші нагороди;
– почесні звання: за вагомі досягнення можуть бути присвоєні почесні звання, що підтверджують високий професійний рівень та значні заслуги.

3. *Кар'єрне зростання*:

– просування по службі: державні службовці можуть підвищуватися на посаді відповідно до своїх професійних досягнень, досвіду та кваліфікації;
– стажування та навчання: можливість підвищення кваліфікації через участь у тренінгах, курсах, семінарах, стажуваннях як в Україні, так і за кордоном.

Гарантії:

1. *Соціальний захист*:

– забезпечення житлом: в окремих випадках службовці можуть отримувати службове житло або компенсацію за найм житла;
– медичне обслуговування: державні службовці мають право на безкоштовне або пільгове медичне обслуговування.

2. *Оплата праці та пенсійне забезпечення*:

– стабільна заробітна плата: регулярна виплата заробітної плати, яка враховує стаж, кваліфікацію та особливі умови праці;
– пенсійне забезпечення: державні службовці мають право на пенсію відповідно до законодавства про державну службу та пенсійне забезпечення.

3. *Право на відпустки*:

– щорічна основна відпустка: гарантована щорічна відпустка з оплатою;
– додаткові відпустки: можливість отримання додаткових відпусток за особливі умови праці, стаж роботи або інші обставини.

4. *Правовий захист*:

– захист прав та інтересів: гарантії правового захисту від незаконних дій, пов'язаних із виконанням службових обов'язків, включаючи захист від неправомірних звільнень або переслідувань;
– захист від переслідувань та дискримінації: гарантії захисту від будь-яких форм дискримінації або переслідувань за виконання службових обов'язків.

5. *Трудові права*:

– гарантії при звільненні: у разі реорганізації або скорочення штату службовці мають право на відповідні компенсації та допомогу в працевлаштуванні;
– захист під час службових розслідувань: право на справедливий розгляд під час проведення службових розслідувань або перевірок.

Запитання і завдання

1. Розкрийте основні ознаки державного службовця.
2. На які категорії поділяються державні службовці в Україні?
3. Якими є особливості класифікації посадових осіб місцевого самоврядування?
4. Розкрийте поняття правового статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
5. У яких нормативно-правових актах здійснюється фіксація елементів правового статусу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування?
6. Розкрийте поняття прав та обов'язків державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.
7. Розкрийте загальні права державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.
8. Чому законодавець установив суттєві обмеження для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування?
9. Які спеціальні обмеження передбачає законодавство щодо державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування?
10. Розкрийте основні види заохочень та гарантій державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 4
СЛУЖБОВА КАР'ЄРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ[1]

4.1 Поняття та сутність службової кар'єри

Службова кар'єра – це просування по службі державного службовця через зайняття ним більш високої посади на конкурсній основі або через присвоєння йому більш високого рангу[2]. Вона охоплює сукупність професійних досягнень, набуття нових знань, навичок та досвіду, а також зміни у службовому статусі та посаді. Службова кар'єра є невід'ємною частиною професійного життя і має важливе значення як для самого працівника, так і для організації, в якій він працює.

Сутність службової кар'єри державного службовця полягає у:

- *професійному зростанні*, що передбачає поступове накопичення знань, навичок і досвіду та дозволяє працівнику підвищувати свою кваліфікацію і професіоналізм. Також це включає участь у тренінгах, курсах підвищення кваліфікації, професійних семінарах та конференціях тощо;
- *вертикальному просуванні*, що передбачає можливість підвищення на вищу посаду в межах організації або державного органу, включаючи перехід на керівні посади або на більш відповідальні та складні рівні роботи, що супроводжується збільшенням обсягу повноважень та обов'язків;
- *горизонтальному просуванні*, що передбачає переміщення на аналогічну посаду в інший підрозділ або на іншу ділянку роботи, що може сприяти розширенню професійного досвіду та здобуттю нових знань у різних сферах діяльності;
- *індивідуальному плануванні кар'єри*, що включає планування й управління професійним розвитком та передбачає встановлення короткострокових і довгострокових цілей, розроблення планів щодо їх досягнення та оцінювання досягнутих результатів;
- *мотивації та стимулюванні*, що передбачає можливість кар'єрного зростання, стимулює працівників до підвищення продуктивності праці, відповідальності, професійної самовіддачі та може включати як матеріальні стимули (заробітна плата, премії), так і нематеріальні (визнання, нагороди);
- *підвищенні соціального статусу*, що включає визнання в професійному середовищі, зростання авторитету та поваги серед колег та суспільства;
- *особистісному розвитку працівника*, включаючи розвиток лідерських якостей, комунікативних навичок, уміння приймати рішення та відповідати за їхні наслідки.

---

[1] Авторка: **Наталія Литвин**.

[2] Службове право України : навч. посіб. / А. І Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 292.

4.2 Ранги державних службовців

Ранги державних службовців в Україні визначаються відповідно до ст. 39 Закону України «Про державну службу». Ранги присвоюються з метою визначення рівня професійної компетентності, відповідальності та досвіду державних службовців. Вони впливають на службову кар'єру, розмір заробітної плати та інші аспекти службової діяльності.

Законом запроваджено 9 рангів державних службовців. Державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «А», присвоюється 1, 2, 3 ранги; державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранги; державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранги[1].

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом. Ранги державних службовців присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Винятком є запровадження випробування (ст. 35 Закону) для призначення особи на посаду державної служби. Зокрема, у разі призначення особи на посаду державної служби вперше випробування є обов'язковим. У разі встановлення випробування присвоєння рангів державних службовців здійснюється після закінчення строку випробування – до шести місяців (ч. 3 ст. 35 Закону). Державному службовцю, який уперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Так, особі, що вперше призначається на посаду державної служби категорії «В», може бути присвоєно лише 9-й ранг[2].

Черговий ранг присвоюється за результатами атестації державних службовців через кожні три роки, яка проводиться з метою оцінення їх службової діяльності. Можливість присвоєння чергового рангу залежить від результатів оцінювання службової діяльності державного службовця (ст. 44 Закону).

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Наявність вищого рангу може бути підставою для призначення на вищу посаду.

Система рангів державних службовців в Україні сприяє підвищенню професіоналізму та ефективності роботи державних органів, забезпечує мотивацію для службового зростання та розвиток кваліфікованих кадрів.

---

1 Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

2 Там само.

4.3 Просування державного службовця по службі

Просування державного службовця по службі є важливим елементом його професійного розвитку і здійснюється відповідно до ст. 40 Закону України «Про державну службу»[1].

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності через зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону. Процедура просування відбувається через оголошення конкурсу на вищу посаду, у якому можуть взяти участь як внутрішні кандидати, так і зовнішні. Державний службовець подає заяву про участь у конкурсі. Розгляд кандидатур здійснює конкурсна комісія, яка проводить співбесіду, оцінює професійні якості кандидатів та ухвалює рішення щодо призначення на посаду.

Основними підставами для просування по службі є наявність вільної посади, що відповідає кваліфікації та досвіду працівника; позитивні результати атестації та оцінювання роботи державного службовця.

Просування державного службовця по службі не здійснюється впродовж строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Отже, ***просування державного службовця по службі*** *є важливим інструментом управління персоналом, що сприяє підвищенню ефективності роботи державних органів, забезпечує професійний розвиток службовців та зміцнює систему державної служби загалом*.

4.4 Переведення державних службовців

Переміщення кадрів у державній службі та органах місцевого самоврядування охоплює різні види переведень. Це може включати переміщення на нову посаду на тому ж рівні в межах одного підрозділу або на ту ж саму посаду в іншому підрозділі того ж органу влади (переміщення по горизонталі) у тій самій місцевості. У таких випадках згода службовця не є обов'язковою. Також можливе переміщення, яке передбачає зміну місця розташування службовця при збереженні тієї ж самої посади в тому ж органі влади. Нарешті, переведення може охоплювати переміщення державного службовця з одного органу влади до іншого зі зміною місця роботи та проживання, або без такої зміни. У цих випадках згода державного службовця на переведення набуває важливого значення.

Стаття 41 Закону України «Про державну службу» визначає умови та порядок переведення державних службовців на інші посади (як елемент проходження ними державної служби)[2].

---

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

[2] Там само.

Підставами для переведення є ініціатива керівництва органу з метою оптимізації роботи чи зміни організаційної структури; наявність потреби в певних кадрах або спеціалізаціях в іншому структурному підрозділі; урахування особистих обставин службовця, як-от місце проживання чи сімейні питання.

Процедура переведення включає розгляд заяви державного службовця або ініціативи адміністрації щодо переведення. Керівництво органу розглядає кандидатуру державного службовця й ухвалює рішення щодо можливості та доцільності переведення. У разі переведення між різними органами може здійснюватися узгодження між ними.

Отже, переведення державних службовців є важливим інструментом управління персоналом, що сприяє оптимізації та ефективності роботи державних органів, а також забезпечує професійний розвиток і задоволення потреб індивідуальних службовців.

4.5 Службові відрядження

Згідно з п. 1 розд. І Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 13.03.1998 № 59 (редакція від 12.05.2020), службовим відрядженням уважається поїздка працівника за розпорядженням керівника органу державної влади (поїздка державного службовця – за розпорядженням керівника державної служби), підприємства, установи та організації, що повністю або частково утримується (фінансується) за рахунок бюджетних коштів (далі – підприємство) на певний строк до іншого населеного пункту для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи (за наявності документів, що підтверджують зв'язок службового відрядження з основною діяльністю підприємства)[1].

Підставами для службового відрядження є виконання службових обов'язків, які потребують фізичної присутності або спеціалізованих знань, недоступних на місці постійної роботи; підвищення кваліфікації (участь у тренінгах, конференціях, семінарах та інших професійних заходах); проведення перемовин із партнерами, укладення угод та розроблення проєктів спільно з іншими організаціями чи державними установами.

Направлення у службове відрядження здійснюється керівником підприємства або його заступником й оформляється наказом (розпорядженням) із зазначенням пункту (пунктів) призначення, найменуванням організації, куди працівник відряджається, строку і мети відрядження. Додатково відрядження може узгоджуватися з іншими відомствами, коли відрядження вимагає співпраці з іншими організаціями чи державними установами.

[1] Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 13.03.1998 № 59. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0218-98#Text (дата звернення: 19.01.2025).

Державному службовцю компенсуються витрати та надаються інші компенсації, пов'язані з відрядженням, згідно з порядком та розмірами, установленими Кабінетом Міністрів України. Це включає покриття витрат на транспорт, проживання та інші необхідні витрати.

Під час відрядження державний службовець зобов'язаний виконувати завдання, у зв'язку з яким він був відправлений у відрядження; вести потрібну звітність і документацію щодо виконання завдань; дотримуватися правил безпеки у процесі виконання завдань відрядження.

Отже, ***службові відрядження*** *сприяють обміну досвідом, розвитку професійних навичок та зміцненню міжнародних і внутрішніх партнерств у державній службі та місцевому самоврядуванні*.

4.6 Зміна істотних умов державної служби

Зміна істотних умов державної служби є важливим аспектом для регулювання трудових відносин державних службовців. У ч. 3 ст. 32 КЗпП зазначено, що зміна істотних умови праці включає зміну систем та розмірів оплати праці, пільг, режиму роботи, установлення або скасування неповного робочого часу, суміщення професій, зміну розрядів і найменування посад та інше[1]. Перелік істотних умов праці не є вичерпним. Потрібно звернути увагу на те, що цей термін є оцінним і може трактуватися широко відповідно до інтересів працівника. Зокрема, до зміни істотних умов праці можна зарахувати встановлення або скасування деяких додаткових елементів у трудовій функції, якщо основна трудова функція при цьому не змінюється, відбуваються збільшення або зменшення обсягу роботи, ступеня самостійності і відповідальності працівника, ступеня шкідливості роботи, перехід з індивідуальної на колективну організацію праці й навпаки та створюються інші умови, що характеризують трудовий процес[2].

Зміну істотних умов державної служби та правові наслідки реалізації таких змін визначає ст. 43 Закону України «Про державну службу». Ключовими аспектами цієї статті є те, що зміна істотних умов може стосуватися заробітної плати, робочого часу, робочих обов'язків, місця роботи, умов праці тощо. Державні службовці мають право на зміну умов за умови дотримання законодавства та внутрішніх правил органу. Зазвичай зміна умов відбувається за погодженням сторін або за рішенням уповноваженого керівництва. Державні службовці мають право на захист своїх прав у разі будь-яких змін умов служби, включаючи можливість звернення до адміністративних органів чи суду. Обов'язком адміністрації є забезпечення попереднього інформування

[1] Кодекс законів про працю України.

[2] Службове право України : навч. посіб. / А. І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. К. : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 310–311.

та консультацій щодо будь-яких змін умов служби, а також дотримання всіх необхідних процедур згідно з вимогами законодавства.

Отже, ***зміна істотних умов державної служби*** *є важливим аспектом для забезпечення справедливих і ефективних умов праці державних службовців, що відповідають їхнім правам та обов'язкам*.

4.7 Оцінювання результатів службової діяльності

Щорічно державні службовці підлягають оцінюванню їхніх професійних навичок, що замінило раніше застосовувану атестацію. Відповідно до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640, метою оцінювання є визначення якості виконання державним службовцем поставлених завдань, а також ухвалення рішення щодо його преміювання, планування службової кар'єри. Оцінювання проводиться з дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності та прозорості, взаємодії та поваги до гідності державного службовця[1].

Інститут оцінювання службової діяльності державних службовців регулюється ст. 44 Закону України «Про державну службу». Саме цей Закон закріпив основні параметри щорічного оцінювання державних службовців як публічної процедури – нормативну регламентацію, цілеспрямованість, участь суб'єкта публічної адміністрації, індивідуальний характер справи, обов'язкове ухвалення рішення за результатами оцінювання тощо. Основні аспекти оцінювання результатів включають: установлення чітких критеріїв оцінювання, які відповідають специфіці службових обов'язків та вимогам організації; визначення конкретних цілей і завдань, які були покладені на службовця, включаючи ключові показники результативності; використання різноманітних методів, таких як самооцінювання, оцінювання керівництвом, аналіз досягнень тощо; надання зворотного зв'язку службовцю щодо його результатів і відповідності цілям, а також розроблення планів розвитку для покращення результатів; забезпечення прозорості і справедливості процесу оцінювання, уникнення будь-якої форми дискримінації чи упередженості; використання отриманих результатів для ухвалення рішень щодо кар'єрного розвитку службовця, нагородження та стимулювання його подальших зусиль.

Отже, ***оцінювання результатів службової діяльності*** *сприяє підвищенню ефективності роботи державних службовців, мотивації до досягнення поставлених цілей і відповідального виконання обов'язків*.

[1] Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 640 (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 19.01.2025).

Запитання та завдання

1. Що таке службова кар'єра?
2. У чому полягає сутність службової кар'єри державного службовця?
3. Які ранги присвоюються державним службовцям?
4. З урахуванням яких компетентностей та в який спосіб відбувається кар'єрне просування державного службовця?
5. Які умови та порядок переведення державних службовців?
6. Що є підставою для службового відрядження державного службовця?
7. Як розуміється зміна істотних умов державної служби?
8. У чому полягає перевірка професійної компетентності державних службовців?
9. Що є важливим для успішної кар'єри публічного службовця? (*Розкрийте та обґрунтуйте варіанти відповідей. Їх може бути декілька*):
   А. Бути вимогливим до себе та своїх колег, служити виключно народу України.
   Б. У повному обсязі та вчасно виконувати всі законні завдання свого керівництва.
   В. Підтримувати соціальну злагоду в колективі, допомагати своїм колегам у разі потрібності.
   Г. Суворо дотримуватися службової дисципліни та етичної доброчесності.
   Д. Постійно підвищувати свій професійний рівень.

РОЗДІЛ 5
ПАТРОНАТНА СЛУЖБА[1]

5.1 Патронатна служба як особливий вид публічної служби

Відповідно до пункту 17 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України поняття «публічна служба» тлумачиться як 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[2]. При визначенні сутності публічної служби законодавець послуговувався дескриптивним (описовим) методом. Не виокремлюючи основних ознак публічної служби, він обмежився невичерпним переліком видів публічної служби. Примітно, що в зазначеному переліку не йдеться про патронатну службу в органах місцевого самоврядування.

Запровадження патронатної служби зумовлено прагненням суспільства створити окремим посадовим особам, які займають відповідальне та/або особливо відповідальне становище, належні умови для ухвалення правомірних, раціональних і соціально акцептованих управлінських рішень.

У чинному службовому законодавстві відсутнє легальне визначення поняття «патронатна служба». Натомість існують різні доктринальні підходи до визначення її сутності. Так, патронатна служба тлумачиться як різновид публічної служби, що спрямована на професійне забезпечення потреб діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень, який самостійно здійснює прийом, установлює детальні вимоги до службовців, умови вступу, проходження службової кар'єри, заохочення, припинення служби та відповідальність службовців згідно з підзаконними актами та штатним розкладом, користуючись закріпленими в законодавстві обов'язковими загальними умовами, прийнятими для всіх видів патронатних служб.

5.2 Легальні засади патронатної служби

Легалізація патронатної служби здійснюється на основі норм низки законодавчих актів. За відсутності спеціального закону про патронатну службу титульним нормативно-правовим актом є Закон України «Про державну службу» (де в п. 18 ч. 3 ст. 3 законодавець констатував непоширеність дії Закону на «працівників

---

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

[2] Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 15.01.2025).

патронатних служб», однак існують достатні підстави стверджувати, що його норми мають фундаментальне значення для інституціїзації патронатної служби та визначення специфіки правового статусу патронатних службовців). Відповідно до статті 92 Закону України «Про державну службу» засади патронатної служби визначено таким чином:

- до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також «посади патронатних служб в інших державних органах»;
- працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи або на час діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений;
- трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи або припинення діяльності депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення ухвалюється керівником державної служби. Працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи або голови депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби;
- на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім статей 39-1, 41–43-1, 49-2 та частини третьої статті 184 Кодексу законів про працю України. Особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів;
- час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується в разі присвоєння державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу;
- працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право в порядку, визначеному цим Законом для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу[1].

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 15.01.2025).

5.3 Правове регулювання проходження патронатної служби в окремих органах публічної влади

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» містить низку положень про патронатну службу у складі Уряду України, а саме: для здійснення прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату КМУ утворюється патронатна служба – апарат прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади прем'єр-міністром України (ч. 3 ст. 42); патронатна служба члена КМУ (крім міністра, який очолює міністерство) утворюється у складі Секретаріату КМУ (ч. 2 ст. 44); припинення повноважень КМУ не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату КМУ, крім працівників апарату прем'єр-міністра України, патронатних служб першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство (ч. 7 ст. 47); патронатні служби першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, утворюються у складі Секретаріату КМУ. Державні службовці, інші працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем КМУ за поданням відповідно першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство (ч. 8 ст. 47)[1].

Згідно зі статтею 12 «Патронатна служба міністра» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено таке: міністр має право на формування патронатної служби міністра в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб; патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготування необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також «виконує інші доручення міністра»; міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра; працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку зі звільненням міністра; працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства; на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, установленими законом[2].

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року врегульовано створення патронатної служби в органах

[1] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 16.01.2025).

[2] Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 17.01.2025).

місцевого самоврядування таким чином: голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та 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 (патронатну службу) (ч. 4 ст. 10); працівники патронатної служби атестації не підлягають (ч. 2 ст. 17); після досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору (ч. 3 ст.18); перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їхніх секретаріатів, крім працівників патронатної служби (ч. 4 ст. 20)[1].

У Законі України «Про службу органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077-IX приділено суттєву увагу правовому регулювання патронатної служби в органах місцевого самоврядування (цей Закон набирає чинності через шість місяців від дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців від дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, уведеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022). У цьому Законі закріплено базові службово-правові постулати щодо належності посад патронатної служби до посад в органах місцевого самоврядування (п. 3 ч.1 ст. 6) та необов'язковості виконання доручень працівників патронатної служби службовцями місцевого самоврядування під час виконання своїх обов'язків (абз. 2 ч. 3 ст. 11). Розділ IX цього Закону присвячено правовому регулюванню особливостей проходження патронатної служби в органах місцевого самоврядування[2].

Окремі питання проходження патронатної служби також регулюються законами України «Про статус народного депутата» (діяльність помічників-консультантів народних депутатів)[3], «Про Конституційний Суд України» (загальні параметри створення патронатної служби в Конституційному Суді України)[4], «Про судоустрій і статус суддів» (правовий статус помічників судді)[5], «Про Центральну виборчу комісію» (правові засади діяльності патронатної служби Центральної виборчої комісії)[6], «Про Рахункову палату» (створення патронатних служб членів Рахункової палати)[7].

---

[1] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text (дата звернення: 18.01.2025).

[2] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX.

[3] Про статус народного депутата : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII.

[4] Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII.

[5] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

[6] Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV.

[7] Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII.

Отже, законодавче регулювання патронатної служби системного характеру не має. Відсутнє легальне визначення стрижневого поняття «патронатна служба», не виокремлено каталогу принципів патронатної служби, не визначено засад управління патронатною службою, не розроблено типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад патронатних службовців, не визначено критеріїв оцінювання ефективності діяльності патронатних службовців, не встановлено морально-етичних імперативів професійної діяльності та поведінки патронатних службовців, не врегульовано питання дисциплінарної відповідальності патронатних службовців тощо. Зберігається потреба розроблення титульного Закону про патронатну службу. Можливо, замість архаїзованого поняття «патронатна служба» варто послуговуватися концептом «служба політичної/особистої довіри».

Запитання і завдання

1. З'ясуйте сутність патронатної служби.
2. Визначте ознаки патронатної служби в Україні.
3. Розкрийте зміст норм права, що регулюють проходження патронатної служби.
4. Визначте особливості правового регулювання проходження патронатної служби у:
   – Кабінеті Міністрів України;
   – центральних органах виконавчої влади;
   – органах місцевого самоврядування.
5. Реалізацію якого інтересу мають забезпечувати працівники патронатної служби?
   А. Адміністративного органу, в якому працюють.
   Б. Вищого керівника (безпосереднього начальника «патрона»).
   В. Української держави.
   Г. Власного «патрона».

РОЗДІЛ 6
АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ[1]

6.1 Система адміністрування державної служби

Система управління державною службою включає такі елементи: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівників державної служби; служби управління персоналом (ст. 12 Закону України «Про державну службу»)[2].

Кабінет Міністрів України (Уряд України). Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 20 цього Закону закріплено низку повноважень КМУ «у сфері вдосконалення державного управління та державної служби»[3].

Законом України «Про державну службу» КМУ на стадії вступу на державну службу наділений повноваженнями щодо затвердження порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (абз. 1 ч. 1 ст. 22); визначення форми резюме для осіб, які бажають взяти участь у конкурсі на заміщення посад державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 25); визначення порядку оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби (п. 17-2 ч. 3 ст. 13); затвердження типових вимог (включаючи спеціальні) для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (ч. 4 ст. 20). На стадії призначення державного службовця на посаду Кабінетом Міністрів України встановлюються: порядок укладання контрактів про проходження державної служби (ч. 5 ст. 20); типові контракти про проходження державної служби (ч. 14 ст. 31-1). На стадії проходження державної служби регулятивна функція КМУ полягає у визначенні переліку підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби (ч. 4 ст. 6); затвердженні порядку присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями (абз. 1 ч. 2 ст. 39); затвердженні порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (абз. 1 ч. 11 ст. 44); затвердженні порядку здійснення дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 71); затвердженні порядку відкликання державних службовців із щорічних відпусток (ч. 1 ст. 60); визначенні порядку направлення державних службовців у службове

---

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

[2] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

[3] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII.

відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, зокрема на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (ч. 1 ст. 42).

Установча функція реалізується Кабінетом Міністрів України через повноваження щодо утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її складу (ч. 4 ст. 14), а кадрова – визначення представника та фахівця з питань управління персоналом до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (п. 5 ч. 2 ст. 14)[1].

6.2 Соціальна місія Національного агентства України з питань державної служби

Згідно з п. 1 Положення про Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) передбачено, що НАДС є «центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функційне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)»[2].

Відповідно до статті 13 Закону України «Про державну службу» визначено службову правосуб'єктність НАДС як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

6.3 Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби

Діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби регулюється нормами Закону України «Про державну службу» та Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим постановою КМУ від 25 березня 2016 року № 243.

Комісія з питань вищого корпусу державної служби є постійно діючим колегіальним органом[3]. До її складу входять сім осіб, а саме: представник Верховної Ради України, визначений Комітет ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ВРУ, до відання якого належить законопроєктна робота, підготування і попередній розгляд питань з державної служби); представник, визначений Президентом України; представник,

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

[2] Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 500.

[3] Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 243.

визначений КМУ; керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою), або за його дорученням заступник керівника цього органу; фахівець із питань управління персоналом, визначений Кабінетом Міністрів України; два представники – по одному представнику від закладів вищої освіти, що здійснюють підготування у сфері публічного управління та адміністрування, та від громадських об'єднань, обраних відповідно до порядку, затвердженого КМУ.

Комісія утворюється КМУ. Пропозиції щодо утворення Комісії, затвердження її складу та умов оплати праці її членів вносяться Кабінету Міністрів України Національною комісією України з питань державної служби.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про державну службу» Комісія з питань вищого корпусу державної служби: погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А»; проводить конкурс на зайняття посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше ніж три особи; здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження[1].

6.4 Керівник державної служби в державному органі

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу» повноваження керівника державної служби здійснюють: у Секретаріаті КМУ – державний секретар КМУ; у міністерстві – державний секретар міністерства; в іншому центральному органі виконавчої влади (бюро, службі, агентстві, інспекції) – керівник відповідного органу; у місцевих державних адміністраціях: керівник апарату – в апараті місцевої державної адміністрації та її структурних підрозділах (крім структурних підрозділів зі статусом юридичних осіб публічного права); керівник структурного підрозділу зі статусом юридичної особи публічного права – у такому підрозділі.

Керівник державної служби організовує планування роботи з персоналом державного органу, зокрема й проведення конкурсів на заміщення посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; забезпечує своєчасне оприлюднення та передання центральному органу

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, що оприлюднюється; призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону; укладає та розриває контракти про проходження державної служби; присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу; здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим; здійснює контроль дотримання виконавської та службової дисципліни в державному органі та умов контрактів про проходження державної служби (у разі укладення); розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; ухвалює в межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»; виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями; створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення; здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших законів України[1].

6.5 Служба управління персоналом державного органу

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про державну службу» в державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. Обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців органу.

Служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів із питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством.

[1] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

Відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 47, основні завдання служби управління персоналом визначено таким чином: реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до кар'єрного зростання, підвищення рівня їхньої професійної компетентності; здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; організаційно-методичне керівництво та контроль роботи з персоналом у підпорядкованих територіальних органах; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення[1].

Запитання і завдання

1. Розкрийте систему управління державною службою.
2. Яке місце й роль відіграє Кабінет Міністрів України у системі управління державною службою?
3. З'ясуйте соціальну місію Національного агентства України з питань державної служби.
4. Які повноваження має Комісія з питань вищого корпусу державної служби?
5. Яку роль та повноваження має керівник державної служби в державному органі?
6. Які особливості має служба управління персоналом державного органу?

[1] Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 47.

РОЗДІЛ 7
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ[1]

7.1 Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

7.1.1 Характеристика обмеження. Галузевий Закон України «Про запобігання корупції»[2] регламентує застосування превентивних антикорупційних заходів і встановлює жорсткі правила для попередження корупційних дій. Зокрема, частина перша статті 23 цього Закону забороняє особам, визначеним у частині першій статті 3, використовувати свої службові повноваження або становище з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших, а також забороняє використання державного чи комунального майна в особистих інтересах. Ця заборона є абсолютною й поширюється на всіх, хто підпадає під дію Закону, зокрема на всіх публічних службовців, без жодних винятків. Також Закон чітко забороняє будь-яке використання службових повноважень усупереч інтересам служби, навіть якщо фактична неправомірна вигода не була отримана, забороняє отримувати або приймати неправомірну вигоду незалежно від подальших дій. Варто наголосити, що Закон також дає визначення неправомірної вигоди, яка може включати грошові кошти, інше майно, пільги, послуги та нематеріальні активи. Для кращого розуміння термінів «нематеріальні активи» та «нематеріальні вигоди» слід звертатися до глави 15 Цивільного кодексу України, де розглядаються результати інтелектуальної діяльності та інша інформація.

7.1.2 Відповідальність за недотримання обмеження. Це обмеження має негативний характер і визначає неприйнятну поведінку для публічних службовців, що зазвичай виявляється в активних діях, а не бездіяльності. Воно є ключовим для запобігання корупційним проявам у публічній службі. Недотримання цього обмеження переважно призводить до кримінальної відповідальності за:

- зловживання владою або службовим становищем (стаття 364 КК України);
- привласнення, розтрату або заволодіння чужим майном через зловживання службовим становищем (частини друга-п'ята статті 191 КК України)[3].

Що стосується ***адміністративної відповідальності***, то її встановлено за незаконне розголошення або використання інформації, що стала відома посадовій особі у процесі виконання службових обов'язків (ч. 1 ст. 172-8 КУпАП)[4].

---

[1] Автори: **Анатолій Берлач**, **Дмитро Бузницький**.

[2] Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції».

[3] Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III.

[4] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Такий вид правопорушення охоплює інформацію, отриману в рамках службових обов'язків. Закон України «Про інформацію» класифікує інформацію з обмеженим доступом на три види – конфіденційну, таємну та службову.

Окрім зазначеного вище, Законом України «Про державну службу» передбачено також ***дисциплінарну відповідальність*** за неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими йому / їй особами у 15-денний строк від дня їх виникнення[1].

7.2 Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

7.2.1 Визначення подарунка та його відмінність від неправомірної вигоди. Обмеження на отримання подарунків стосуються всіх осіб, які виконують державні або місцеві управлінські функції, а також осіб, дорівняних до них. Основна мета таких обмежень – запобігти ситуаціям, коли публічні службовці отримують неправомірні вигоди під виглядом подарунків. Уведення цих обмежень зумовлене тим, що виявлення та доведення факту отримання неправомірної вигоди є складним процесом, що своєю чергою сприяє прихованню корупційних дій.

Згідно із Законом подарунками вважаються грошові кошти, інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, які надаються або одержуються:

а) безоплатно;

б) за ціною, нижчою від мінімальної ринкової.

Відмінність між поняттями «подарунок» і «неправомірна вигода» ґрунтується на законності підстав їх надання чи отримання. Основні відмінності такі:

– неправомірна вигода завжди передається в обмін на виконання або невиконання публічним службовцем певних дій, використовуючи своє службове становище чи повноваження;
– подарунок передається без такої мети, тобто без зв'язку з конкретними діями службовця.

Доречно наголосити, що Закон усе ж дозволяє публічним службовцям приймати подарунки, проте встановлює низку обмежень. Зокрема, вони стосуються кола осіб, від яких такі подарунки можуть бути отримані, а також характеру відносин, у зв'язку з якими подарунок дарується. Крім того, є вимоги до типу подарунка та його максимально допустимої вартості. У випадках, коли у публічного службовця виникають сумніви щодо законності отримання подарунка, він може звернутися до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) для отримання відповідних роз'яснень.

[1] Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу».

7.2.2 Подарунки, які заборонено приймати. До таких подарунків належать:

– подарунки, що одержуються у зв'язку зі здійсненням публічними службовцями діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування[1];

– подарунки, що одержуються від особи, яка перебуває в підпорядкуванні обдаровуваного[2];

– подарунки, які є активами, включеними до одноразової (спеціальної) добровільної декларації, та одержуються особами, які за будь-який рік, починаючи від 2010 року, належали або належать до переліку національних публічних діячів, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати від членів сім'ї такої фізичної особи першого та другого ступенів споріднення, упродовж п'яти років від дати закінчення строку подання декларацій з одноразового (спеціального) добровільного декларування відповідно до Податкового кодексу України[3].

7.2.3 Подарунки, які не заборонено приймати. *Без обмеження вартості можна приймати подарунки*, які:

– дарують близькі особи, визначені у статті 1 Закону;

– є загальнодоступними знижками на товари, послуги, виграшами, призами, преміями або бонусами.

Від інших осіб *можна приймати подарунки* (крім заборонених) *за таких умов*:

– вони відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність;

---

[1] Цей вид заборонених подарунків слід теж відокремлювати від неправомірної вигоди, адже неправомірна вигода надається не тільки у зв'язку зі здійсненням певної діяльності, а ще й з метою вчинення або невчинення службовою особою певних дій. Отже, якщо характер відносин між дарувальником і обдаровуваним обмежується лише виконанням обдаровуваним функцій держави або місцевого самоврядування, то обдаровуваному забороняється приймати подарунок навіть тоді, коли його пропонують без мети вчинення / невчинення обдаровуваним певних дій з використанням наданої йому влади або службового становища.

[2] Визначення «підпорядкування» Закон не містить, натомість він містить термін «пряме підпорядкування», який прийшов на зміну терміну «безпосереднє підпорядкування», визначення якого містилося в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції». Прямим підпорядкуванням є відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Термін «безпосереднє підпорядкування» наразі в Законі відсутній, однак уживається поняття «безпосередній керівник». На практиці в посадових інструкціях публічних службовців часто використовують обидва поняття: наприклад, начальника управління вважають безпосереднім керівником щодо начальника відділу, а начальника головного управління – безпосереднім керівником щодо начальника управління та прямим керівником щодо начальника відділу. Разом із тим, оскільки Закон містить лише визначення прямого підпорядкування, то саме його і слід брати до уваги при визначенні кола осіб, від яких заборонено приймати подарунки.

[3] Це обмеження діятиме до 01.03.2028. Перелік національних публічних діячів міститься в пункті 37 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (так, до них віднесені державні службовці, посади яких належать до категорії «А»). Перелік членів сім'ї першого та другого ступеня споріднення міститься в підпункті 14.1.263 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України. Одноразове (спеціальне) добровільне декларування, як процедура «виведення з тіні» незадекларованих раніше активів, не застосовується щодо національних публічних діячів. При цьому, задля унеможливлення обходу цієї норми через членів сім'ї першого та другого ступеня споріднення, була передбачена заборона національним публічним діячам отримувати подарунки, які були задекларовані такими членами сім'ї в рамках кампанії одноразового (спеціального) добровільного декларування.

– їхня вартість не перевищує 1 прожитковий мінімум для працездатних осіб на день отримання подарунка;
– сукупна вартість таких подарунків від однієї особи (або групи осіб) за рік не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб (станом на 1 січня року отримання подарунків).

7.2.3.1 Дії публічного службовця в разі виявлення подарунка, забороненого до приймання, або неправомірної вигоди.

Законом установлено такий алгоритм невідкладних дій:

а) ***у разі надходження пропозиції*** подарунка / неправомірної вигоди:
   – відмовитися від пропозиції;
   – за можливості – ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
   – за можливості – залучити свідків;
   – письмово повідомити безпосереднього керівника або керівника органу; органи прокуратури; Національну поліцію; Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ); НАЗК;

б) ***у разі виявлення*** у службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути подарунком / неправомірною вигодою:
   – письмово повідомити безпосереднього керівника або керівника органу (не пізніше 1 робочого дня);
   – скласти (за участю керівника) акт про виявлення майна[1].

Варто наголосити, що за порушення будь-яких законодавчих обмежень щодо отримання подарунків передбачено адміністративну відповідальність відповідно до статті 172-5 КУпАП. При цьому факт повернення подарунка не впливає на кваліфікацію дій особи згідно зі статтею 172-5 КУпАП (*постанова Київського апеляційного суду від 15.06.2021 у справі № 367/3264/20*).

Також не звільняє від відповідальності посилання особи на вдаваність договору дарування, укладеного для приховування угоди купівлі-продажу (*постанова Черкаського апеляційного суду від 25.06.2021 у справі № 711/373/21*). Водночас, якщо суд у цивільній справі, що набрала законної сили, визнає угоду удаваною, а свідки підтверджують факт отримання грошових коштів за «подарунок», то судова практика свідчить про відсутність складу правопорушення (постанова Київського апеляційного суду від 30.11.2021 у справі № 369/5298/21).

Строк накладення адміністративного стягнення за всі правопорушення, пов'язані з корупцією, складає 6 місяців від моменту їх виявлення, але не може перевищувати 2 років від дня вчинення правопорушення.

Протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, складаються уповноваженими посадовими особами органів Національної поліції (для службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, це НАЗК), а також прокурорами. Згідно з рішенням керівника

[1] Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції».

органу, службовець, щодо якого складено протокол, може бути відсторонений від виконання своїх обов'язків до завершення розгляду справи в суді.

Зазначимо, що справи, пов'язані з такими правопорушеннями, розглядаються виключно судами. Обов'язковою є присутність особи, що притягається до адміністративної відповідальності (у разі ухилення від явки можливе застосування приводу), а також участь прокурора.

При накладенні адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права займати певні посади, постанова суду є підставою для звільнення особи з державної служби (п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»[1]). Упродовж трьох років від моменту набрання постановою законної сили особа, притягнута за корупційні правопорушення, не може вступити на державну службу.

Якщо ж різниця між вартістю активів службовця та його законними доходами перевищує 500 разів розмір прожиткового мінімуму, Спеціалізована антикорупційна прокуратура може подати позов до Вищого антикорупційного суду про визнання таких активів необґрунтованими та їх стягнення у прибуток держави. Такі справи розглядаються за цивільним судочинством, а рішення суду про задоволення позову є підставою для звільнення з державної служби (п. 4-1 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Своєю чергою, якщо ж вартість активів службовця перевищує його законні прибутки понад як на 6500 неоподатковуваних мінімумів, це може призвести до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення (ст. 368-5 КК України[2]).

7.3 Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

7.3.1 Види діяльності, забороненої для публічних службовців. Це обмеження поширюється на всіх осіб, уповноважених виконувати функції держави або місцевого самоврядування. Цим особам *заборонено*:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;
2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку крім випадків, передбачених законодавством

Закон не містить прямої заборони для публічних службовців на отримання пасивного доходу. Це обмеження діє упродовж усього періоду публічної служби. Так, посилання публічного службовця на те, що він перебуває у відпустці з догляду за дитиною, під час роботи за сумісництвом не звільняє його від

[1] Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу».

[2] Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III.

відповідальності (*постанова Вінницького апеляційного суду від 04.08.2021 у справі № 127/11198/21*[1]). Додаткові обмеження можуть бути встановлені окремими законами[2].

7.3.2 Порядок дотримання обмеження при прийнятті (обранні) на посаду. Упродовж 15 робочих днів від моменту призначення (обрання) на посаду особа має вжити заходів для:

- припинення підприємницької діяльності (як приклад, подавши державному реєстратору заяву про припинення діяльності як фізичної особи-підприємця);
- виходу з правління, інших виконавчих або контрольних органів, а також з наглядової ради підприємств, що отримують прибуток (як приклад, подавши заяву на звільнення з посади директора товариства та ініціювавши загальні збори для зміни керівника).

Разом із тим існує певний нюанс, оскільки не все залежить від службовця. Якщо він подає заяву про звільнення з посади директора ТОВ, загальні збори можуть не відразу ухвалити рішення. Закон накладає заборону на службовця, включаючи:

- здійснення підприємницької діяльності;
- участь у діяльності та ухваленні рішень органами від моменту призначення;
- отримання доходів (винагороди тощо) у зв'язку з підприємницькою діяльністю або перебуванням у таких органах.

Приклад: якщо учасник юридичної особи, що був також директором, передав свою частку іншій особі та ухвалив рішення про своє звільнення, реєстрація змін покладається на нового директора. Витяг з реєстру не свідчить про порушення (постанова Київського апеляційного суду від 01.07.2022 у справі № 372/5/22[3]*). Однак факт підписання документів електронним цифровим підписом колишнього директора, який на момент використання ключа вже вступив на публічну службу, свідчить про порушення вимог щодо несумісності, якщо не було заяв до правоохоронних органів про втрату ключа або*

---

[1] Постанова Вінницького апеляційного суду від 4 серпня 2021 р. у справі № 127/11198/21. *Реєстр судових рішень України*. URL: https://www.reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 25 лютого 2025 р.

[2] *Приклад: Закон України «Про державну службу» (ст. 10) забороняє державним службовцям категорії «А» суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, а також бути членами політичних партій. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 12) забороняє сільським, селищним, міським головам суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, навіть на громадських засадах. Закон України «Про прокуратуру» (ст. 18) забороняє прокурорам обіймати посади в будь-якому органі державної влади, іншому державному органі, органі місцевого самоврядування та мати представницький мандат на державних виборних посадах, забороняє брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 54) забороняє суддям займати посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом, належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках, бути кандидатом на виборні посади, брати участь у передвиборній агітації.*

[3] Постанова Київського апеляційного суду від 1 липня 2022 р. у справі № 372/5/22. *Реєстр судових рішень України*. URL: https://www.reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 25 лютого 2025 р.).

відсутності дій щодо його анулювання (постанова Миколаївського апеляційного суду від 24.12.2021 у справі № 490/6666/21[1]).

Закони можуть вимагати від певних категорій публічних службовців виконання додаткових дій. Так, судді, які володіють акціями чи іншими корпоративними правами в прибуткових юридичних особах, зобов'язані передати їх в управління незалежній третій особі на період виконання своїх обов'язків.

7.3.3 Винятки. Доречно зазначити, що Закон визначає винятки з обмежень щодо сумісництва та суміщення діяльності за видом і колом осіб.

Винятки за видом діяльності:

- викладацька, наукова, творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту (для деяких службовців, як працівники поліції, діють суворіші правила);
- управління акціями (частками) держави чи територіальної громади, представництво їх інтересів у раді чи ревізійній комісії господарської організації.

Винятки за колом осіб:

- місцеві депутати (за винятком тих, хто постійно працює в раді);
- депутати Верховної Ради АР Крим;
- присяжні;
- помічники-консультанти народних депутатів України;
- працівники секретаріатів Верховної Ради та депутатських фракцій;
- працівники патронатних служб державних органів;
- члени правління та наглядових рад соціальних фондів.

7.3.4 Відповідальність. За порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення передбачено тільки адміністративну відповідальність (ст. 172-4 КУпАП[2]). Порядок і терміни притягнення до такої відповідальності вже були розглянуті раніше. Особливістю цієї статті є те, що санкції включають не лише штраф, а й конфіскацію доходів, отриманих від підприємницької діяльності або роботи за сумісництвом.

7.3.5 Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Такі обмеження спрямовані на запобігання неправомірному використанню інформації, до якої особа мала доступ під час публічної служби, а також соціальних зв'язків із колишніми колегами для власної вигоди або в інтересах третіх осіб, що суперечить інтересам служби. Обмеження цього виду бувають *строковими*, що діють упродовж 1 року від дня припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави

[1] Постанова Миколаївського апеляційного суду від 24 грудня 2021 р. у справі № 490/6666/21. *Реєстр судових рішень України*. URL: https://www.reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 25 лютого 2025 р.).

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

або місцевого самоврядування, і безстроковими, коли існує заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Нормами ст. 172-8 КУпАП установлено адміністративну відповідальність за незаконне розголошення або використання інформації в особистих інтересах, яка стала відома особі в ході виконання службових чи інших законних обов'язків. Водночас згідно з приміткою до цієї статті особа, яка вже залишила публічну службу, не може бути суб'єктом цього правопорушення[1].

7.3.6 Обмеження спільної роботи близьких осіб. Це обмеження запроваджено для того, щоб уникнути впливу родинних зв'язків публічного службовця на його кар'єру в державних органах. Сутність обмеження полягає в тому, що особам, які виконують функції держави або місцевого самоврядування, забороняється мати у прямому підпорядкуванні близьких родичів або самим бути підпорядкованими близьким особам.

Зазначимо, що це *обмеження не застосовується* до:

– присяжних (так вказано в законі, однак фактично присяжні й так нікому не підпорядковується);
– близьких осіб, підпорядкування яких виникло внаслідок набуття одним з них статусу виборної особи (як приклад, якщо член сім'ї особи, яка вже працювала у виконавчому комітеті міської ради, був обраний міським головою), однак цей виняток не поширюється на помічників-консультантів депутатів;
– осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім районних центрів);
– осіб, які працюють у гірських населених пунктах (перелік таких населених пунктів затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 № 647[2]).

У КУпАП немає окремої статті, що передбачає відповідальність за порушення обмежень щодо спільної роботи близьких осіб. Однак такі порушення завжди можуть спричинити потенційний (а інколи й реальний) конфлікт інтересів, що буде розглянуто далі.

7.4 Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

7.4.1 Види конфлікту інтересів. Для розуміння поняття конфлікту інтересів слід ураховувати, що *приватний інтерес* – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими відносинами з фізичними чи юридичними особами, зокрема

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

[2] Постанова Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 647.

через членство або діяльність у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Законодавець виділяє два типи конфлікту інтересів. ***Реальний конфлікт*** виникає, коли приватний інтерес особи суперечить її службовим чи представницьким повноваженням і впливає на ухвалення рішень чи дій. ***Потенційний конфлікт*** – це наявність приватного інтересу, який може вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішень або дій.

7.4.2 Недопущення конфлікту інтересів та перші дії в разі його виникнення. Ці правила поширюються на всіх публічних службовців, які мають:

- уживати заходів для уникнення реального або потенційного конфлікту інтересів;
- не змушувати підлеглих діяти всупереч закону на користь своїх або чужих приватних інтересів;
- передати належні підприємства й корпоративні права в управління іншій особі (не члену сім'ї) упродовж 60 днів після призначення;
- повідомити керівника або НАЗК про конфлікт інтересів упродовж 1 робочого дня;
- не ухвалювати рішень чи вчиняти дії в умовах реального конфлікту інтересів.

7.4.3 Заходи з урегулювання конфлікту інтересів. Урегулювання конфлікту інтересів може бути:

- ***самостійним*** – особа позбувається приватного інтересу, надаючи підтверджуючі документи керівникові (це право, а не обов'язок);
- ***зовнішнім*** – здійснюється за рішенням керівника органу або структурного підрозділу, або самою особою, якщо керівника немає. Якщо особа зверталася до НАЗК, її дії мають відповідати роз'ясненням НАЗК.

7.4.4 Відповідальність. Адміністративна відповідальність передбачена ст.172-7 КУпАП за:

- неповідомлення особою в установлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів ;
- учинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів[1].

Якщо особа має сумніви щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів, вона має право звернутися за роз'ясненням до НАЗК. Якщо НАЗК підтвердить відсутність конфлікту інтересів, це звільняє особу від відповідальності, якщо пізніше в її діях виявлять конфлікт інтересів. Однак, якщо НАЗК не відповідає на звернення, особа має вважати, що конфлікт інтересів існує.

Звільнення з публічної служби як захід врегулювання конфлікту інтересів не є дисциплінарним стягненням, оскільки воно може застосовуватися без обов'язкової наявності складу дисциплінарного проступку в діях службовця.

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

7.5 Фінансовий контроль щодо публічних службовців

7.5.1 Подання декларацій та повідомлень суб'єктами декларування. Для забезпечення державного та громадського контролю за майновим станом публічних службовців і інших осіб, а також для виявлення можливих ознак незаконного збагачення в Україні 2016 року було запроваджено обов'язкове е-декларування. Це передбачає подання декларацій, в яких уповноважені особи вказують інформацію про своє нерухоме і рухоме майно, доходи, фінансові зобов'язання, а також дані про членів сім'ї.

Декларації не є податковою звітністю, їх заповнюють в електронному форматі та публікують на офіційному сайті НАЗК (за винятком даних з обмеженим доступом). Форма декларації та порядок її заповнення затверджені наказом НАЗК від 23.07.2021 № 449/21[1].

Існують кілька видів декларацій:

- *щорічна декларація*, яка подається до 1 квітня за минулий рік (включаючи рік після припинення діяльності);
- *декларація у зв'язку з припиненням діяльності*, що подається при звільненні за період, який не охоплено попередніми деклараціями;
- *декларація претендента на посаду*, що подається до призначення (для депутатів місцевих рад та ВР АРК – упродовж 15 днів з моменту набуття повноважень, для членів комісій – упродовж 10 днів);
- *виправлена декларація*, яка може бути подана упродовж 7 днів після подання первинної декларації, але не більше трьох разів.

Зазначимо, що суб'єкти декларування також зобов'язані повідомляти НАЗК про:

- відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента – упродовж 10 днів.
- значні зміни в майновому стані (понад 50 прожиткових мінімумів) – лише для службовців з відповідальним становищем, також у 10-денний строк. Перелік посад із високим рівнем корупційних ризиків затверджено рішенням НАЗК від 17.06.2016 № 2.

7.5.2 Наслідки порушення вимог фінансового контролю. Якщо контроль установлює, що суб'єкт декларування не подав декларацію, НАЗК повідомляє прокуратуру, Національну поліцію та НАБУ. У разі виявлення недостовірних відомостей у декларації НАЗК також інформує ці органи.

Умисне неподання декларації є *кримінальним правопорушенням* (ст. 366-1 КК України), тоді як несвоєчасне подання без поважних причин тягне адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП). Поважними причинами вважаються: хвороба, лікування, стихійні лиха, технічні збої на сайті НАЗК або

[1] Наказ НАЗК від 23 липня 2021 р. № 449/21. *Офіційний вісник України*. 2021. № 64. С. 15.

затримання особи (*як приклад, постанова Кропивницького апеляційного суду від 01.04.2021 у справі № 941/1404/20*[1]).

Адміністративна відповідальність також передбачена за несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в банку-нерезиденті або про зміни в майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП).

При поданні недостовірних відомостей у декларації:

– до 100 прожиткових мінімумів – юридична відповідальність не настає (окрім певних категорій службовців, наприклад суддів);
– від 100 до 500 прожиткових мінімумів – настає адміністративна відповідальність;
– понад 500 прожиткових мінімумів – настає кримінальна відповідальність.

Згідно з нормами КУпАП та КК України для відповідальності не важливо, в якому напрямку (збільшення чи зменшення) є відхилення від достовірних даних. Однак, якщо задекларовані відомості перевищують дійсні, такі дії формально можуть містити ознаки правопорушення, але вважаються малозначними через відсутність суспільної небезпеки.

Запитання та завдання

1. Які основні обмеження встановлює Закон України «Про запобігання корупції» щодо використання службових повноважень?
2. У чому полягає відмінність між поняттями «неправомірна вигода» та «подарунок» відповідно до антикорупційного законодавства?
3. Яку відповідальність передбачено за порушення обмежень щодо використання службових повноважень?
4. Які категорії осіб підпадають під заборону щодо отримання подарунків?
5. Який порядок дій має виконати публічний службовець у разі отримання неправомірної вигоди або забороненого подарунка?
6. Представник державної установи отримав від підлеглого дорогий подарунок на день народження. Оцініть правомірність такої ситуації та визначте можливі правові наслідки.
7. Проаналізуйте кілька видів матеріальних благ (як приклад, грошова премія, службовий автомобіль, квитки на концерт) і визначте, чи можуть вони вважатися неправомірною вигодою чи дозволеними подарунками.
8. Розгляньте випадок, коли посадова особа надає перевагу певній компанії під час державних закупівель в обмін на безкоштовні консультаційні послуги. Кваліфікуйте можливе правопорушення відповідно до КК України та КУпАП.
9. Опишіть покрокові дії, які має виконати державний службовець, якщо йому запропонували неправомірну вигоду у вигляді безоплатної поїздки за кордон.

[1] Постанова Кропивницького апеляційного суду від 1 квітня 2021 р. у справі № 941/1404/20. *Реєстр судових рішень України*. URL: https://www.reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 25 лютого 2025 р.).

10. Знайдіть та проаналізуйте судове рішення щодо порушення обмежень на отримання подарунків або використання службового становища для отримання вигоди.
11. Державний службовець, відповідальний за розподіл гуманітарної допомоги, надав частину продуктів і медикаментів своїм знайомим поза встановленим порядком. Проаналізуйте ситуацію з погляду законодавства про корупційні правопорушення. Яку відповідальність може понести службовець?
12. Орган державної влади уклав контракт на закупівлю військового спорядження без конкурсу, посилаючись на нагальну потребу. Водночас виявлено, що постачальник має зв'язки з посадовими особами цього органу. Оцініть правомірність такої ситуації, визначте можливі корупційні ризики та запропонуйте механізми їх запобігання.

РОЗДІЛ 8
ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ[1]

8.1 Поняття юридичної відповідальності публічних службовців

Юридична відповідальність публічних службовців охоплює правовий інститут, у межах якого держава застосовує різні види покарань до особи, яка скоїла правопорушення. Така відповідальність настає за порушення норм чинного законодавства, правил службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання публічними службовцями своїх обов'язків.

Відповідальність полягає насамперед у застосуванні до публічних службовців покарань, стягнень, передбачених законодавством, за здійснені ними винні правопорушення, тобто за провину та дії, що визнані законодавцем як протиправні[2].

Юридична відповідальність публічних службовців суворо регламентується чинним законодавством, і для її настання необхідні певні умови, як-от протиправна поведінка, шкода, що з'явилася внаслідок порушення, причинно-наслідковий зв'язок між правопорушенням і завданою шкодою суспільству.

Законодавчу основу, що визначає питання юридичної відповідальності публічних службовців, складає Конституція України – основний Закон, який встановлює основи правового статусу публічних службовців та їх відповідальність перед державою і громадянами[3]; Кримінальний кодекс України – регулює притягнення публічних службовців до кримінальної відповідальності[4]; Закон України «Про державну службу» – питання дисциплінарної і матеріальної відповідальності[5]; Кодекс України про адміністративні правопорушення – відповідає за адміністративну відповідальність[6]; Цивільний кодекс України – визначає цивільно-правову (матеріальну) відповідальність[7]; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» – регулює питання відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування[8]; Закон України «Про запобігання корупції» – регулює відповідальність публічних службовців

---

1 Авторка-упорядниця: **Юлія Ольшевська**.

2 Ольшевська Ю. М. Види юридичної відповідальності державних службовців. *Актуальні питання розвитку юридичної науки та практики – вплив воєнних дій* : тези доп. міжнар. наук. практ. конф. Київ, 12 травня 2022 року. С. 384.

3 Конституція України.

4 Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III.

5 Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.

6 Кодекс України про адміністративні правопорушення.

7 Цивільний кодекс України.

8 Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 1 серпня 2021 року № 2493-III.

за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а саме; кримінальну, адміністративну, цивільно-правову (матеріальну) та дисциплінарну відповідальності[1].

Отже, ***до публічних службовців можуть бути застосовані такі види юридичної відповідальності****, як кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова (матеріальна) відповідальність*.

8.2 Кримінальна відповідальність

Найважчий вид відповідальності, що настає лише за правопорушення, які пов'язані з високим ступенем суспільної небезпеки, є кримінальна відповідальність.

Основні підстави для кримінальної відповідальності публічних службовців: зловживання владою або службовим становищем, корупція (отримання неправомірної вигоди (грошей, подарунків, послуг) за виконання або невиконання певних дій у межах службових повноважень), службова недбалість (неналежне виконання службових обов'язків через недбалість, що призводить до тяжких наслідків), перевищення службових повноважень, ухвалення неправомірних рішень.

Кримінальна відповідальність публічних службовців має специфічний характер, що відображає особливості їхніх обов'язків у системі публічного адміністрування. Вона ґрунтується на основних принципах кримінального права, водночас підкреслюючи унікальність цього виду відповідальності в контексті виконання службових функцій. Це спрямовано на забезпечення ефективного і належного виконання обов'язків, а також на запобігання порушенням, що можуть завдати шкоди інтересам держави та суспільній довірі до органів публічної влади.

8.3 Адміністративна відповідальність публічних службовців

Адміністративна відповідальність публічних службовців – це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративних правопорушень під час виконання службових обов'язків.

Метою адміністративної відповідальності є виховання винної особи та запобігання новим правопорушенням[2].

Адміністративна відповідальність за своєю сутністю схожа з кримінальною відповідальністю, проте порушення, за які передбачена адміністративна відповідальність, мають менший ступінь суспільної небезпеки.

---

[1] Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції».

[2] Скоріков В.В. Види відповідальності державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 147.

Підставою для адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, який має на меті винне (умисне або необережне) діяння, тобто дію чи бездіяльність, що посягає на правопорядок, власність, права і свободи громадян, правила системи управління[1].

При цьому адміністративні правопорушення часто стосуються питань дисципліни, процедурних норм і регламентів, які забезпечують належну організацію публічної служби, можуть включати несвоєчасне виконання обов'язків, порушення внутрішніх правил, невиконання приписів або наказів керівництва, що призводить до підриву ефективної управлінської діяльності та порядку в установах.

Адміністративні стягнення, що можуть бути застосовані до публічних службовців, включають штрафи, попередження, позбавлення права обіймати певні посади, тимчасове відсторонення від виконання обов'язків[2].

Отже, ***адміністративна відповідальність*** *є важливим інструментом підтримки дисципліни та прозорості в органах публічної влади, вона сприяє запобіганню порушень, підвищенню ефективності публічного управління та забезпеченню довіри громадян до державних інститутів.*

8.4 Дисциплінарна відповідальність публічних службовців

Це особливий вид юридичної відповідальності, який застосовується до службовців державних органів та органів місцевого самоврядування за порушення ними службової дисципліни та недотримання посадових обов'язків.

Метою дисциплінарної відповідальності є забезпечення ефективної та безперебійної роботи публічної служби, підтримання належної дисципліни та контроль за виконанням службовцями покладених на них завдань.

Публічний службовець може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності за порушення службових обов'язків (невиконання або неналежне виконання завдань, визначених посадовими інструкціями, трудовим контрактом або службовими розпорядженнями), недотримання етичних норм та поведінки (недотримання вимог щодо професійної етики, поведінки в робочий час і під час виконання службових обов'язків), порушення правил внутрішнього трудового розпорядку (недотримання правил, установлених на місці роботи, – як приклад, запізнення, неявку без поважних причин тощо).

Наслідки дисциплінарної відповідальності публічних службовців можуть включати попередження, догану, відсторонення від виконання обов'язків або звільнення.

---

[1] Берлач А.І., Ольшевська Ю.М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 19.

[2] Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців як інститут службового права України : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 264.

Застосування дисциплінарних заходів залежить від тяжкості порушення та повторюваності неправомірної поведінки, а також може враховувати попередню дисциплінарну практику щодо конкретного публічного службовця.

Дисциплінарна відповідальність є одним з основних механізмів, що застосовуються до публічних службовців для забезпечення належного виконання ними своїх обов'язків, її основною метою є не лише покарання, але й коригування поведінки та запобігання подібним порушенням у майбутньому. Важливою складовою є її превентивна функція, що сприяє підтриманню професійної етики та дисципліни, а також забезпечує ефективність виконання службових обов'язків.

Отже, ***дисциплінарна відповідальність*** *є важливим інструментом контролю та стимулювання службовців до належного виконання службових обов'язків*.

8.5 Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність

Така відповідальність полягає в обов'язку відшкодувати шкоду, завдану у процесі виконання службових обов'язків і застосовується, коли службовець порушує свої обов'язки, що призводить до матеріальних збитків для держави чи інших осіб[1].

Цивільно-правова (матеріальна) відповідальність публічних службовців є важливим інструментом захисту інтересів держави та громадян, адже дозволяє компенсувати завдану матеріальну шкоду, крім того вона виконує відновлювальну функцію, забезпечуючи відшкодування збитків у разі порушення службових обов'язків. *Цей вид відповідальності доповнює інші види покарань, фокусуючись на майновій компенсації та забезпечуючи справедливість для потерпілих осіб, а також підсилює відповідальність службовців за наслідки їхніх дій*.

Запитання і завдання

1. Які основні умови настання юридичної відповідальності публічних службовців?
2. Які види юридичної відповідальності можуть бути застосовані до публічних службовців, та які нормативно-правові акти їх регулюють?
3. У чому полягає основна відмінність між дисциплінарною, адміністративною, кримінальною та цивільно-правовою відповідальністю публічних службовців?
4. Яку роль відіграє юридична відповідальність у забезпеченні доброчесності й ефективності публічної служби?
5. Які особливості притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності в умовах воєнного стану?

[1] Берлач А. І., Ольшевська Ю. М. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 19.

6. Наведіть основні нормативно-правові акти, що регулюють юридичну відповідальність публічних службовців, та коротко схарактеризуйте їх зміст у цьому контексті.
7. Назвіть і поясніть основні види юридичної відповідальності публічних службовців.
8. Наведіть приклади порушень, за які публічні службовці можуть бути притягнуті до різних видів юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової).
9. Уявіть, що державний службовець несвоєчасно виконав свої посадові обов'язки, і це призвело до значних фінансових втрат для державної установи. До якого виду юридичної відповідальності його можуть притягнути, і які можуть бути наслідки?
10. Чи вважаєте Ви, що чинна система юридичної відповідальності публічних службовців є достатньо ефективною? Обґрунтуйте свій погляд і запропонуйте можливі шляхи її вдосконалення.

ГЛАВА 2
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО[1]

РОЗДІЛ 1
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ВИД ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є важливим елементом правової системи, що забезпечує захист публічного порядку, прав громадян і суспільної безпеки. Актуальність його дослідження зумовлена зростанням кількості адміністративних правопорушень, потребою в ефективному реагуванні на такі порушення, а також профілактичним потенціалом адміністративних стягнень, які дозволяють швидко запобігати правопорушенням. Важливим є реформування адміністративного законодавства для адаптації до сучасних умов, що також включає забезпечення гарантій прав і свобод громадян від неправомірного застосування адміністративних санкцій. Дослідження цього інституту сприяє розробленню правових норм, що забезпечують баланс між охороною правопорядку й захистом прав людини, а також підвищують ефективність адміністративного процесу.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо.

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «адміністративна відповідальність». Так, В. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що є системою адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень[2].

---

[1] Авторки: **Оксана Кузьменко**, **Вікторія Чорна**.

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

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав адміністративної відповідальності:

– *фактичні* (учинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);
– *юридичні* (наявність в діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
– *процесуальні* (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності).

Законодавець передбачає обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП):

1) *стан крайньої потреби* (ст. 18 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода;
2) *стан потрібної оборони* (ст. 19 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання через заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж потрібної оборони. Перевищенням меж потрібної оборони закон визнає явну невідповідність захисту характерові й суспільній шкідливості посягання;
3) *стан неосудності* (ст. 20 КУпАП) – це вчинення дій з ознаками адміністративного проступку особою, яка не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану[1].

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено випадки можливого звільнення від адміністративної відповідальності:

– коли характер вчиненого проступку і особи правопорушника свідчить про доцільність застосування до нього заходів громадського впливу (ст. 21 КУпАП);
– коли визнано малозначність проступку (ст. 22 КУпАП);
– коли наявний дипломатичний імунітет від адміністративної юрисдикції (ст. 16 КУпАП)[2].

Адміністративна відповідальність як інститут адміністративного права має такі особливості:

1) адміністративна відповідальність має публічно-правовий характер: проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.
[2] Там само.

(фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого – мета і функція держави;

2) це самостійний вид правової відповідальності, що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Законодавство про адміністративну відповідальність охороняє митні, податкові, лісові, земельні, фінансові, водні, природоохоронні відносини, які регулюються нормами відповідних галузей права;
3) є специфічною формою правового реагування з боку публічної адміністрації на певну категорію протиправних проявів і є наслідком винного суспільно шкідливого (антигромадського) діяння;
4) реалізовується як у судовому, так і в позасудовому порядку;
5) є одним із видів адміністративного примусу у вигляді застосування встановлених законодавством адміністративних стягнень;
6) реалізується в умовах неслужбової підлеглості;
7) зобов'язує правопорушника дати відповідь перед повноважним органом публічної адміністрації щодо своїх неправомірних дій і понести за це стягнення з негативними для правопорушника наслідками (морального, матеріального або фізичного характеру);
8) нормативною підставою адміністративної відповідальності, крім КУпАП, є інші законодавчі акти;
9) правом притягнення особи до адміністративної відповідальності наділене широке коло суб'єктів владних повноважень, визначених у главі 17 КУпАП (суди, поліція тощо);
10) суб'єктами адміністративної відповідальності є як фізичні, так і юридичні особи;
11) реалізується у відповідних процесуальних формах;
12) засобом реалізації адміністративної відповідальності є адміністративні стягнення та заходи виховного впливу, передбачені ст. 24^1 КУпАП.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується як у матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), так і в процесуальних.

1.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Розмежування адміністративної відповідальності та інших видів юридичної відповідальності має важливе значення для забезпечення справедливого правового порядку та ефективності правозастосування. По-перше, адміністративна відповідальність призначена для регулювання менш тяжких правопорушень, ніж кримінальна відповідальність, і передбачає менш суворі санкції, що забезпечує пропорційність покарання. По-друге, чітке розмежування дозволяє уникнути

дублювання юридичної відповідальності. По-третє, відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної допомагає уникнути конфлікту інтересів у трудових відносинах і захистити працівників від подвійного покарання за ті самі дії. Нарешті, розмежування видів відповідальності сприяє забезпеченню правової визначеності для громадян, які мають чітко розуміти наслідки своїх дій і вид відповідальності, яку вони можуть понести, що своєю чергою підвищує рівень правової культури та запобігає правопорушенням.

***1.2.1 Адміністративна відповідальність відмежовується від кримінальної за такими ознаками*:**

- адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування). Кримінальна відповідальність настає за вчинення злочину, склад якого визначається виключно нормами Кримінального кодексу України;
- правом порушення справ про адміністративні правопорушення, як і правом розгляду таких справ наділене широке коло суб'єктів публічної адміністрації. Правом порушення кримінальних справ наділені виключно органи дізнання і попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а правом розгляду – виключно суди. Що стосується суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то на відміну від кримінальної відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);
- до кримінальної відповідальності притягуються лише фізичні особи, а до адміністративної – як фізичні особи, так і юридичні особи;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності і застосування до неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (як приклад – вільного виїзду за межі України);
- адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, кримінальна – тільки в судовому;
- притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в коротші строки та за спрощеною процедурою (можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння, без складання протоколу про адміністративне правопорушення – ст. 258 КУпАП).

Слід також зазначити, що кримінальна відповідальність має пріоритет перед відповідальністю адміністративною. У ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності.

1.2.2 Адміністративна відповідальність відмежовується від цивільно-правової за такими ознаками:

- в інституті адміністративної відповідальності діє презумпція невинності, а в цивільній – презумпція вини;
- метою притягнення до адміністративної відповідальності є виховання особи й запобігання вчиненню правопорушень у подальшому та іншими особами, цивільної – насамперед відшкодування шкоди;
- адміністративна відповідальність належить до компетенції органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, а цивільно-правова – до компетенції судів;
- заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, а заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, спрямовані також проти особи порушника;
- нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються різним законодавством – адміністративним і цивільним;
- адміністративна відповідальність настає переважно у позасудовому порядку в короткі строки або навіть на місці вчинення проступку, натомість цивільно-правової не може бути без відповідного звернення заінтересованої сторони до суду з позовом.

1.2.3 Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної такими ознаками:

- головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративною та дисциплінарною відповідальністю, є їх різна правова природа. Так, її сутність полягає в обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, тобто на відповідних суб'єктів вона покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами ухвалюється на себе добровільно. Так, природа адміністративної відповідальності – публічно-правова. Вона настає при порушенні загальнообов'язкових правил, які встановлюються публічною адміністрацією. Тоді як природа дисциплінарної відповідальності – цивільно-правова. Вона виникає за умови, що сторони уклали трудову угоду й дійшли згоди щодо взаємних прав і обов'язків, які будуть добровільно виконуватись;
- адміністративна відповідальність здійснюється за законодавством про адміністративні правопорушення. Дисциплінарна відповідальність окрему галузь законодавства не утворює. Вона прямо або побічно виражається в нормативному матеріалі адміністративного, трудового й інших галузей права;
- адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характеристикою суб'єкта, який учинив протиправне діяння. Суб'єктом

адміністративного проступку є осудна особа, яка досягла 16-річного віку й виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Тобто головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. А суб'єктом дисциплінарного проступку може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Тобто головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку;

– адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, у якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник–підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функційної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані у законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

1.3 Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі

Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху та правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, передбачена главою 10 КУпАП («Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку» – ст.ст. 109–142 КУпАП).

Означена група правопорушень досить велика і різноманітна, кваліфікація окремих із них вимагає спеціальних знань, і тому правову оцінку таким правопорушенням, складання відповідних адміністративно-процесуальних документів та збір інших матеріалів у таких справах здійснюють уповноважені на те особи поліції.

Порушників правил дорожнього руху слід класифікувати за такими категоріями: пішоходи і водії; водії, які мають право керування транспортними засобами, і водії, що такого права не мають; мотоциклісти; велосипедисти; погоничі тварин; особи які керують гужовим транспортом; неповнолітні (особи від шістнадцяти до вісімнадцяти років) і дорослі тощо.

Відповідно до п. 1.10 Правил дорожнього руху *під транспортними засобами розуміються пристрої, призначені для перевезення людей і (або) вантажу, а також встановленого на ньому спеціального обладнання чи механізмів*.

Серед різних порушень водіями правил дорожнього руху найбільш поширеними є порушення правил експлуатації транспортних засобів; перевищення швидкості руху, невиконання сигналів регулювання, порушення правил обгону

та правил перевезення людей; невиконання водіями вимог про зупинку, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди; перешкоджання проведенню огляду транспортних засобів; порушення правил проїзду залізничних переїздів; керування транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; ненадання транспортних засобів поліцейським і медичним працівникам у невідкладних випадках – для доставлення до найближчого лікувального закладу осіб, які потребують негайної медичної допомоги; для виконання службових обов'язків, пов'язаних із переслідування правопорушників, доставленням їх до органів поліції та для транспортування пошкоджених транспортних засобів.

Серед особливостей цієї групи правопорушень слід виділити такі:

- здебільшого диспозиції статей є бланкетними (відсилають до інших нормативно-правових актів, частіше до Правил дорожнього руху);
- переважно застосовуються безальтернативні санкції (сума штрафу є фіксованою);
- превалює застосування скороченого провадження (без складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 258 КУпАП);
- існує можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб;
- передбачено застосування автоматичного режиму фіксації правопорушень;
- використовується електронна форма постанови у справі про адміністративне правопорушення;
- постанова у справі набуває чинності від моменту отримання правопорушником її копії;
- передбачено можливість стягування штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв;
- розгляд справ здійснюється на місці правопорушення;
- можливе застосування особливих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (відсторонення водія від керування, огляд на стан сп'яніння, тимчасове затримання транспортного засобу тощо);
- неповнолітні, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність на загальних підставах;
- у розгляді справи не застосовують положення ст.ст. 33, 34, 35 КУпАП (обставини, що обтяжують/пом'якшують відповідальність);
- термін розгляду всіх справ – загальний (15 діб від дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи);
- переважним суб'єктом правопорушення є водій (спеціальний суб'єкт), однак КУпАП передбачає відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів (ст. 14-1 КУпАП);

– порушення можуть бути зафіксовані в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки.

За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення власник (співвласник) транспортного засобу може упродовж десяти днів від дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган (посадову особу), що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки цих обставин виконання постанови про накладення адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення.

Адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, несе відповідальна особа – фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

У разі якщо транспортний засіб зареєстровано за межами території України і такий транспортний засіб відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), притягається особа, яка ввезла такий транспортний засіб на територію України.

Відповідальна особа або особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, звільняється від відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), у випадках, якщо упродовж 20 календарних днів від дня вчинення відповідного правопорушення або від дня набрання постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили:

– ця особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння внаслідок

протиправних дій інших осіб, або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать її транспортному засобу;

– особа, яка керувала транспортним засобом на момент учинення зазначеного правопорушення, звернулася особисто до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, із заявою про визнання зазначеного факту адміністративного правопорушення та надання згоди на притягнення до адміністративної відповідальності, а також надала документ (квитанцію) про сплату відповідного штрафу.

Треба зазначити, що режим фотозйомки (відеозапису) передбачає здійснення уповноваженою посадовою особою фото/відеофіксації обставин порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів, а саме: дати, часу (моменту), місця розташування транспортного засобу стосовно нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інших ознак наявності складу адміністративного правопорушення, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. При здійсненні фотозйомки обов'язковою є наявність не менше двох зображень транспортного засобу, отриманих із різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації порушення, що полягає в несплаті вартості послуг із користування майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджена автоматизована система контролю оплати паркування, обов'язковою є наявність додаткового зображення (зображень), що фіксує відсутність документа про оплату послуг з користування майданчиком для платного паркування за вітровим склом транспортного засобу.

Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів, держателем якого є Міністерство внутрішніх справ України, установлюється Кабінетом Міністрів України.

1.4 Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб довгий час було дискусійним. Відсутність на законодавчому рівні нормативно-правових підстав визначення юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності спричиняло постійні дискусії та невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Так, Д. Лук'янець, досліджуючи питання адміністративної відповідальності відзначає, що в контексті адміністративної відповідальності юридичних осіб існують певні особливості, що зумовлені специфікою юридичних осіб як суб'єктів правовідносин порівняно з фізичними особами.

До них відносять:

1) відсутність у юридичних осіб власних психічних характеристик;
2) участь юридичних осіб у правовідносинах через уповноважених представників;

3) наявність у юридичних осіб внутрішньої організаційної структури;
4) специфічні параметри оцінювання діяльності юридичних осіб.

Водночас ***обставини, що свідчать про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб***, включають низку специфічних ознак, за якими правопорушення юридичної особи підпадає під адміністративну відповідальність.

По-перше, це наявність факту правопорушення, скоєного від імені, в інтересах або за рахунок юридичної особи, що підтверджує безпосередній зв'язок між дією або бездіяльністю і діяльністю юридичної особи.

По-друге, обов'язковою є наявність складу адміністративного правопорушення, зокрема протиправності дій, заподіяння шкоди інтересам суспільства або держави, відповідальність за які передбачена законодавством.

По-третє, має бути встановлено зв'язок між порушенням і діями конкретних осіб, які представляють юридичну особу та мали повноваження діяти від її імені, що дозволяє визначити, що саме юридична особа має нести відповідальність. Такі обставини забезпечують чітке встановлення відповідальності юридичної особи за адміністративне правопорушення, сприяють правовій визначеності та забезпечують ефективне правозастосування.

По-четверте, наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14 липня 2015 року № 596-VIII; «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 14 жовтня 1994 р № 208/94-ВР; «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР; «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР та ін.).

По-п'яте, наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

По-шосте, наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

Характерними рисами адміністративної відповідальності юридичних осіб є такі: деліктоздатність виникає від моменту державної реєстрації; деліктоздатність втрачається від моменту вилучення з реєстру юридичних осіб.

Отже, ***юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності****, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована в установленому законом порядку*.

Адміністративній відповідальності як юридичних, так і фізичних осіб властиві такі спільні ознаки, як публічний державнообов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в уповноважених органах виконавчої влади (тобто наявність органів адміністративної юрисдикції), особливий порядок притягнення до відповідальності, установлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом.

Санкції, які застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, поділяються на три групи:

I. Заходи майнового характеру: а) фінансові санкції; б) конфіскація майна; в) вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум.

II. Заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб: а) зупинення дії або анулювання ліцензії; б) обмеження у здійсненні певних видів діяльності.

III. Заходи організаційного характеру: а) примусова реорганізація юридичної особи; б) ліквідація юридичної особи.

Актуальними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб є: 1) потреба конструювання та наведення в єдиному нормативно-правовому акті повного переліку адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до юридичних осіб, з визначенням загальних правил накладення вказаних стягнень; 2) потреба визначення місця та ролі адміністративно-господарських санкцій у загальній структурі адміністративної відповідальності юридичних осіб; 3) потреби теоретико-правового обґрунтування вини юридичної особи (як потрібної складової суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення) тощо.

КУпАП передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису) (ст. 14-2 КУпАП), водночас ст. 27 КУпАП визначено, що штраф як вид адміністративного стягнення може накладатися як на фізичних, так і на юридичних осіб. А в примітці до ст. 123 КУпАП чітко визначено, що суб'єктом правопорушення в цій статті є особа, яка керувала транспортним засобом у момент його вчинення, а в разі вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, якщо зазначене правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, – юридична або фізична особа, за якою зареєстровано транспортний засіб.

Треба відзначити, що вина юридичної особи щодо адміністративного проступку визначається завідомо протиправним характером учиненої нею дії чи бездіяльності (невиконанням установлених законом та її статусом (положенням) завдань та обов'язків).

Юридична особа визнається винною в учиненні адміністративного проступку, якщо буде встановлено, що проступок вчинений у її інтересах будь-якою посадовою особою, яка діяла як особисто або як представник юридичної особи та яка займає керівну посаду у цій юридичній особі з використанням представницьких повноважень юридичної особи чи повноважень ухвалювати рішення від імені юридичної особи, але цією особою не було вжито всіх необхідних заходів щодо їх додержання.

У разі злиття кількох юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку притягується новоутворена юридична особа.

Порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності – це визначена законом послідовність дій, якої зобов'язані дотримуватися компетентні органи й посадові особи під час притягнення суб'єкта до адміністративної відповідальності, а також особи, які звинувачені в учиненні правопорушення, під час розгляду справи про адміністративне правопорушення стосовно них і під час оскарження ухваленого в ній рішення.

1.5 Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності

Як нами було зазначено вище, однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що склади адміністративних правопорушень визначено не лише в Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й в інших законодавчих актах. Наведемо перелік основних з них.

- **Конституція України;**
- **Міжнародні правові акти:**

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04 листопада 1950 року.
2. Конвенція про дорожні знаки та сигнали: від 08 листопада 1968 року.
3. Конвенція про дорожній рух: від 08 листопада 1968 року.
4. Конвенція про статус біженців.

- **Закони України:**

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення
2. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI
3. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XII.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III
5. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 р. № 264
6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI
7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII VIII.

- **Підзаконні нормативно-правові акти:**

1. Про Правила дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306.
2. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки

дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі: наказ МВС України від 07.11.2015 № 1395.

4. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: наказ МВС України від 21.08.1998 № 622.

Питання і завдання

1. Розкрийте поняття, ознаки та особливості адміністративної відповідальності.
2. Розмежуйте адміністративну відповідальність та кримінальну відповідальність.
3. Розмежуйте адміністративну відповідальність та цивільно-правову відповідальність.
4. Розмежуйте адміністративну відповідальність та дисциплінарну відповідальність.
5. Розкрийте принципи адміністративної відповідальності.
6. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб.
7. Схарактеризуйте порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень,які зафіксовані в автоматичному режимі.
8. Назвіть законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1 Поняття адміністративного правопорушення

Ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що ***адміністративне правопорушення (проступок)*** *– це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність*.

Поставлене законодавцем у такий контекст поняття «адміністративне правопорушення (проступок)» створює неоднозначність тлумачення та зіставлення дефініцій «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок».

Проступок – це лише протиправна поведінка, за яку передбачено дисциплінарну або адміністративну відповідальність, адже ці поняття не є тотожними, оскільки адміністративне правопорушення – це порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність, а адміністративний проступок – це різновид адміністративного правопорушення, за який установлено адміністративну відповідальність[1].

Отже, ***адміністративне правопорушення*** *– це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління й за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП)*.

2.2 Ознаки адміністративного правопорушення

Адміністративному правопорушенню властиві такі загальноправові ознаки:

- *дія чи бездіяльність*, тобто *діяння*, а не думки, бажання чи інші подібні прояви психічної діяльності людей. *Дія* – це, як приклад, дрібне хуліганство (ст. 173); знищення межових знаків (ст. 56); незаконний посів снотворного маку (ст. 106-2); пошкодження зелених насаджень (ст. 153). *Бездіяльність* – невиконання вимог екологічної безпеки (ст. 91-1); недодержання державних стандартів (ст. 96); ухилення осіб від виконання рішень Антимонопольного комітету України (ст. 166-4). Із цієї ознаки випливає важливий висновок, що думки, бажання чи інші вияви

[1] Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення навч. посіб. / О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін. ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. К. : «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.

психічної діяльності юридичного значення не мають й адміністративним проступком бути не можуть;

- *суспільна шкідливість* (суспільна небезпека). Поняття «шкода», «шкідливість», «суспільна шкода», «об'єктивна шкідливість діяння» є онтологічними категоріями й виявляються в емпіричному вимірі. Наявність шкоди, за правило, установлюється через опис, який сам по собі вже є доказом шкідливості відповідного діяння. Водночас суспільна небезпека – це гносеологічна категорія. Її не можна встановити через онтологічний опис події. Вона доводиться через дослідження всіх ознак і характеристик факту дійсності, а в нашому разі – правопорушення. Дослідження всього комплексу властивостей правопорушення здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, кримінальних справах, дисциплінарних справах тощо. Такі справи по своїй суті є гносеологічним відбитком конкретного діяння. Розслідування справи – це пізнання (дослідження) факту реальної дійсності, в онтології якого виявилися ознаки правопорушення (кримінального, адміністративного, дисциплінарного тощо). Отже, «шкідливість» є онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), яка притаманна злочинам й адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою об'єктивної сторони складу правопорушення, яка притаманна злочинам й адміністративним проступкам, є суспільна небезпека;
- *протиправність* (подібне діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, установлені певним нормативним актом). *Протиправність* означає, що юридична норма забороняє конкретне діяння. Учинення такого діяння є порушенням права. Тобто воно (діяння) є протиправним. Відносно нього діє правова заборона. *Приклад: поширювання неправдивих чуток є порушенням норм ст. 173-1; стрільба з вогнепальної зброї в населених пунктах – є порушенням норм ст. 174*.
- *винність* (таке діяння, як прояв волі і свідомості особи, має бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності). Винність передбачає наявність в особи власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Законодавець уважав за потрібне вказати на форми вини, яка має юридичне значення. Це умисел (вина у формі умислу) і необережність (вина у формі необережності). Умисел може бути прямим чи непрямим (евентуальним). Необережна вина виявляється у формі самовпевненості чи недбалості;
- *адміністративна карність* (подібне протиправне, винне діяння буде визнане адміністративним проступком тільки тоді, коли за його вчинення законодавством передбачено адміністративну відповідальність). За чинним КУпАП, таким покаранням є адміністративне стягнення. Ця ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних учинків, які не тягнуть за собою адміністративних стягнень;

- *об'єкт посягання*, який визначено як діяння, що посягає на громадський порядок, власність, права, свободи громадян, на встановлений порядок управління.

2.3 Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення

Відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо вони за своїм характером не передбачають кримінальної відповідальності.

Отже, важливо вміти та знати, яким чином розмежовують кримінальні й адміністративні правопорушення.

Адміністративне правопорушення – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за вчинення якої законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП).

Кримінальне правопорушення – це передбачене Кримінальним кодексом України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення. Не є кримінальним правопорушенням дія або бездіяльність, яка хоча формально й містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого цим Кодексом, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі[1].

Уведення складу правопорушення або в Кодекс України про адміністративні правопорушення, або в Кримінальний кодекс. Злочин – це діяння, яке передбачене кримінальним законом. Адміністративний проступок – діяння, передбачене нормою адміністративного права. Склад будь-якого злочину може бути встановлений лише законом. Склад адміністративних проступків – як законами, так і підзаконними актами.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що за скоєння адміністративних правопорушень і злочинів установлено різні за юридичною природою, характером втрат, які зазнає правопорушник, важкості наслідків заходи державного примусу.

За скоєння адміністративних правопорушень передбачено адміністративні стягнення. Ст. 24 КпАП до них відносить: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного

[1] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті; 9) адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

За скоєння кримінальних злочинів передбачено покарання. До них, зокрема, відносять: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна; 8) арешт; 9) обмеження волі; 10) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; 11) позбавлення волі на певний строк; 12) довічне позбавлення волі.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання правопорушника і попередження правопорушень. Тому заборонні норми КпАП сформульовано таким чином, що карається саме правопорушення, а не винна особа, до якої застосовується покарання. Згідно з ККУ покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність.

Наступна характерна ознака полягає в тому, що кримінальні справи розглядають тільки суди, і лише суд визначає і призначає певне покарання за злочин. Право розглядати адміністративні справи КУпАП надає широкому колу субєктів (статті 218–244-24).

Правопорушення і злочин розрізняються також за способом скоєння діяння, формою провини, мотивом правопорушення та іншими ознаками.

Кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні проступки і злочини. ***Кримінальним проступком*** є передбачене Кримінальним кодексом України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі.

Злочини поділяються на нетяжкі, тяжкі та особливо тяжкі: *нетяжким злочином* є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років; тяжким злочином є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років.

Особливо тяжким злочином є передбачене Кримінальним кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачено основне покарання у формі штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.

Ступінь тяжкості кримінального правопорушення, за вчинення якого передбачене одночасно основне покарання у формі штрафу та позбавлення волі, визначається, виходячи зі строку покарання у формі позбавлення волі, передбаченого за відповідний злочин.

Закінченим кримінальним правопорушенням визнається діяння, яке містить усі ознаки складу злочину, передбаченого відповідною статтею Особливої частини Кримінального кодексу України. *Незакінченим кримінальним правопорушенням* є готування до злочину та замах на злочин.

Суб'єктом кримінального правопорушення є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу може наставати кримінальна відповідальність. Спеціальним суб'єктом кримінального правопрушення є фізична осудна особа, яка вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, кримінальне правопорушення, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

2.4 Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення

З огляду на вищезазначене актуальною є потреба в установленні ознак, за якими адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних.

По-перше, головною ознакою, яка зумовлює всі інші відмінності між адміністративними і дисциплінарними проступками, є їх різна правова природа. Вона виражена в тому, що обов'язок додержуватися правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, відповідними суб'єктами береться на себе добровільно.

Природа адміністративного проступку – публічно-правова. Природа дисциплінарного проступку – цивільно-правова. *Дисциплінарний проступок* – це протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за що до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Трудовий розпорядок пов'язаний зі службовими, трудовими обов'язками винної особи.

Отже, в адміністративного й дисциплінарного правопорушень різні за своєю сутністю об'єкти посягання.

Об'єкти посягання адміністративного правопорушення характеризуються загальнодержавним масштабом і значенням (конституційний устрій, установлений правопорядок, власність, права громадян).

Об'єкти посягання дисциплінарного правопорушення локалізовані трудовою угодою в межах конкретної організаційної структури. Загальним об'єктом тут буде дисципліна праці. Безпосередніми об'єктами – окремі її елементи. *Приклади: правила використання робочого часу, організація трудового процесу на підприємстві, правила використання майна власника, правила пропускного режиму, правила надання інформації, правила проходження обов'язкового медичного огляду тощо.*

Адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й виносити рішення. Так, суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник–підлеглий». А суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функційної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-друге, адміністративні проступки зафіксовані в законодавстві про адміністративні правопорушення. Дисциплінарні проступки не утворюють окрему галузь законодавства. Вони прямо або опосередковано називаються в нормативному матеріалі адміністративного, трудового, виправно-трудового й інших галузей права. *Це, як приклад, Кодекс законів про працю України (статті 40, 41, 139, 140, 147); Кримінально-виконавчий кодекс України (статті 68, 82 та інші); закони України «Про охорону праці»; «Про колективні договори і угоди»; статути і положення про дисципліну*.

По-третє, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який учинив протиправне діяння. *Суб'єктом адміністративного проступку* є осудна особа, яка досягла 16-річного віку й виконала описаний у законі склад адміністративного проступку. Отже, головними ознаками суб'єкта адміністративного проступку є вік, осудність, винність. *Суб'єктом дисциплінарного проступку* може бути лише особа, що перебуває у трудових відносинах з роботодавцем. Така особа може бути як повнолітньою, так і неповнолітньою. Тобто головною ознакою суб'єкта дисциплінарного проступку є перебування у трудових відносинах з роботодавцем. Відсутність цієї ознаки виключає визнання особи суб'єктом дисциплінарного проступку.

По-четверте, адміністративні проступки відрізняються від дисциплінарних за характеристикою суб'єкта, який має право їх розглядати й постановляти рішення. Суб'єктом розгляду дисциплінарних справ є керівник колективу, в якому працює правопорушник. Між ними (керівником і порушником дисципліни) обов'язково існують стійкі організаційні зв'язки типу «начальник–підлеглий». Суб'єктом розгляду справ про адміністративні правопорушення є носій функціональної влади, повноваження якого чітко визначені й зафіксовані в законодавстві. Між ним і правопорушником немає стійких організаційних зв'язків.

По-п'яте, метою застосування адміністративного стягнення є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів

України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Тоді як метою застосування дисциплінарних стягнень як засобу забезпечення службової дисципліни є: 1) реальне покарання особи, яка вчинила дисциплінарний проступок; 2) превенція порушень службової дисципліни; 3) виховання у працівників свідомого ставлення до своїх трудових обов'язків, правомірної поведінки, викорінювання правового нігілізму; 4) стимулювання працівників до високих досягнень у трудовій діяльності.

По-шосте, за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 6) громадські роботи; 7) виправні роботи; 8) суспільно корисні роботи; 9) адміністративний арешт; 10) арешт з утриманням на гауптвахті.

Запитання і завдання

1. Визначте поняття й ознаки адміністративного правопорушення.
2. Відмежуйте адміністративне правопорушення від кримінального правопорушення.
3. Відмежуйте адміністративне правопорушення від дисциплінарного правопорушення.

РОЗДІЛ 3
ЮРИДИЧНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

3.1 Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння, як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак.

Склад адміністративного правопорушення становить собою сукупність головних, визначальних ознак, які виділені законодавцем як типові, необхідні і водночас достатні для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Ознаки складу адміністративного правопорушення можна розрізняти за ступенем узагальнення:

1) *загальні* – властиві всім складам (вина, діяння тощо);
2) *родові (видові)* – характерні для групи складів. Як приклад, для складів, що описують правопорушення у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що складаються в цій сфері;
3) *конкретні (одиничні)* – характеризують окремі конкретні склади. *Приклади: «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП).*

3.2 Структура юридичного складу адміністративного правопорушення

Під *юридичним складом* розуміють передбачену нормами адміністративного права сукупність ознак, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як правопорушення.

До цих ознак належать: а) об'єкт; б) об'єктивна сторона; в суб'єкт; г) суб'єктивна сторона проступку.

Об'єкт складу адміністративного проступку – це суспільні відносини, на які спрямоване посягання.

Залежно від рівня узагальнення виділяють такі об'єкти адміністративного проступку:

– *загальний об'єкт*, яким є суспільні відносини, що (1) регулюються різними галузями права і (2) охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для усіх видів адміністративних правопорушень;

– *родовий об'єкт* – однорідні групи суспільних відносин, які сукупно складають загальний об'єкт;
– *видовий об'єкт* – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для ряду проступків. Вони є відокремленою і досить самостійною частиною родового об'єкта. Як приклад, якщо взяти такий родовий об'єкт, як власність, то її види – це власність приватна, комунальна та державна;
– *безпосередній об'єкт* – одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним правопорушенням. Як приклад, за умови дрібного викрадення держаного майна – це відносини щодо адміністрування відповідним об'єктом державної власності; при перевищенні швидкості – стан безпеки на певній дорозі, при вчиненні насильства в сім'ї – стан здоров'я осіб, які відповідно до статті 3 Сімейного кодексу України є сім'єю.

Для складів деяких адміністративних проступків обов'язковим є предмет посягання. Так, законодавець виділяє предмет посягання у вигляді майна у ст. 51 КУпАП, заборонених предметів у ст. 188 КУпАП, товарів, транспортних засобів, на що прямо вказується у п. 3 ст. 322 МКУ.

Об'єктивна сторона складу правопорушення – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Вона включає в себе передусім такі ознаки, як:

– *саме протиправне діяння* – дія чи бездіяльність (значна більшість порушення чинного законодавства, що вчиняється через протиправних дій (як приклад, дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП), псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст. 52 КУпАП)), решта у формі бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, має вчинити позитивні дії, але з якихось причин їх не вчиняє. Це, скажімо, неявка громадянина на виклик до військового комісаріату без поважних причин (ст. 211-1 КУпАП). Необхідними умовами бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці;
– *шкідливі наслідки діяння*;
– *причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що настали*;
– *час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення*.

Протиправне діяння може характеризуватись як просте та складне.

Просте діяння становить собою єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (як приклад – відправлення без дозволу митного органу транспортного засобу, що перебуває під митним контролем тощо).

Складне протиправне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень, зокрема:

– тих, що складаються з *альтернативних дій* (як приклад, ст. 189-1 КУпАП установлює відповідальність за порушення порядку

видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння). Кожна з альтернативних дій у таких випадках уже сама по собі є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Однак особа не скоює нового складу правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції норми права заборонені дії;

– *тривалих правопорушень*, тобто таких, які почавшись з якої-небудь протиправної дії чи бездіяльності, продовжуються потім безперервно через невиконання (порушення) обов'язків (як приклад, порушення порядку виробництва, зберігання, перевезення, торгівлі та використання піротехнічних засобів (ст. 195-6 КУпАП));
– *продовжуваних правопорушень*, тобто таких, які складаються з декількох тотожних протиправних дій, зв'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності своїй утворюють єдине правопорушення. Таке правопорушення скоюється не безперервно, а окремими епізодами, внутрішньо тісно пов'язаними, але відокремленими в часі, які стають ніби ланками одного ланцюжка. Прикладами подібних правопорушень може бути багаторазовий випуск (направлення) річкового судна в плавання без документів, що посвідчують належність судна, придатність його до плавання, з неукомплектованим екіпажем, при невідповідності технічного стану судна наявним документам, з порушенням установлених правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання, а також допуск до керування судном або його механізмами і обладнанням осіб, які не мають відповідного диплома (посвідчення, свідоцтва) (ст. 116-1 КУпАП).

Залежно від наявності шкідливих наслідків виділяють:

– *матеріальні* склади адміністративних правопорушень (коли такі наслідки у нормі права передбачаються, – як приклад, пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, промисловими і комунально-побутовими викидами, відходами і покидьками, що спричиняє його усихання чи захворювання (ст. 72 КУпАП), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77 КУпАП); а також коли описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47 КУпАП); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91-2 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП) тощо);
– *формальні* склади правопорушень (коли такі наслідки в нормі права не передбачаються, – як приклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), неявка за викликом у військовий комісаріат (ст.ст. 210, 211-1 КУпАП), порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил

у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП), прийняття паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП) тощо).

Більшості правопорушень властиві формальні склади.

Суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути фізичні (осудні особи, які на момент учинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку (ст. 12 КУпАП) та юридичні особи.

До ознак, що характеризують індивідуального суб'єкта належать загальні та спеціальні. ***Загальними*** визнаються такі, які мусить мати будь-яка особа, що піддається адміністративному стягненню. Насамперед до них належать *вік і осудність*. Вони закріплені статтями 12 і 20 Загальної частини КУпАП. У деяких випадках законодавець указує на загальну ознаку, щоб підкреслити відсутність якоїсь певної особливості, що впливає на оцінку проступку. Так, ст. 126 КУпАП («Керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред'явила їх для перевірки») вказує на таку загальну ознаку, як відсутність в особи прав на керування транспортними засобами. Наводиться вона тут тільки для того, щоб легко можна було відмежувати названий склад від складів проступків, що встановлюють відповідальність водіїв транспортних засобів.

Спеціальні ознаки детермінуються й нормативно закріплюються з метою диференціації відповідальності різних категорій осіб, забезпечення справедливого правового оцінювання їх неправомірних дій. До них належать: а) ознаки трудової та службової діяльності: посадові (службові) особи; капітани кораблів; працівники підприємств торгівлі та громадського харчування; водії; підприємці; військовослужбовці та працівники Національної поліції; б) ознаки протиправної поведінки в минулому: особи, які раніше притягалися до адміністративної відповідальності; перебували під адміністративним наглядом; хворі на наркоманію; в) ознаки перебування на спеціальному обліку у військкоматі: призовник; військовозобов'язаний; резервіст; особа, яка перебуває на військових зборах.

Поряд із загальними та спеціальними ознаками в Загальній частині КУпАП та інших правових актах викладено значну кількість ознак, що характеризують суб'єкта правопорушення, але до складу адміністративного правопорушення не входять. Це, зокрема, причетність особи до військової служби (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»), відсутність громадянства України (ст. 16 «Відповідальність іноземців і осіб без громадянства»), вагітність та сильне душевне хвилювання (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення») тощо. Вони ніяк не впливають на кваліфікацію вчиненого, проте впливають на вид, розмір та інші характеристики стягнення.

Наявність особливих ознак може мати для суб'єкта такі юридичні наслідки:

– вони можуть бути обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (ст. 34 «Обставини, що пом'якшують відповідальність

за адміністративне правопорушення» і ст. 35 «Обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення»);
– суб'єкти з особливими ознаками не піддаються деяким стягненням (адміністративний арешт не може застосовуватися до військових, неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 12 років, інвалідів 1 і 2-ї груп);
– низка суб'єктів з особливими ознаками за вчинення адміністративних проступків несе відповідальність за дисциплінарними статутами (ст. 15 «Відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень»).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення – це сукупність ознак, які характеризують психічне ставлення суб'єкта до вчиненого діяння та його наслідків. Вона характеризується виною у формі умислу або необережності.

Згідно зі ст. 10 КУпАП проступок визнається *умисним*, якщо особа, яка його вчинила, (а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; (б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Отже, *закон називає два види умислу:* ***прямий умисел*** *(dolus directus), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає і бажає настання шкідливих наслідків;* ***непрямий умисел*** *(dolus indirectus), коли особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає шкідливі наслідки і при цьому прямо не бажає, але свідомо допускає їх настання*.

При виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх учинити (за навмисності протиправного поводження). Лише в деяких статтях КУпАП (напр., 46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою», 162-1 «Ухилення від повернення виручки в іноземній валюті», 163-9 «Незаконне використання інсайдерської інформації», 164-3 «Недобросовісна конкуренція», 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності», 211 «Умисне зіпсуття обліково-військових документів чи втрата їх з необережності») умисел прямо зазначається як ознака складу проступку.

Правопорушення визнається вчиненим з ***необережності*** (ст. 11 КУпАП), коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість) або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч мала і могла їх передбачити (недбалість).

Мотив як кваліфікаційна ознака проступку в чинному адміністративно-деліктному законодавстві відсутній.

Конструктивною ознакою складу в ряді випадків є і підлягає встановленню *мета правопорушення*. Кваліфікаційне значення вона має у ст. 42-2 (заготівля,

переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103-1 (самовільне використання з корисливою метою електричної та теплової енергії без приладів обліку (якщо використання приладів обліку обов'язкове) або внаслідок умисного пошкодження приладів обліку чи в будь-який інший спосіб).

Отже, ***склад адміністративного проступку*** *– це логічна конструкція, правове поняття про проступок. Як і будь-яке поняття, воно відображає лише істотні ознаки реальних явищ, тобто конкретних протиправних діянь*.

Логічна конструкція складу проступку закріплюється в праві та стає правовою категорією, обов'язковою і такою, що забезпечується примусовою силою держави. Перелік ознак, закріплених у складі проступку, є достатньою та потрібною умовою для кваліфікації діяння. Це означає, що діяння тільки тоді визнаються адміністративним проступком, коли воно містить всі ознаки його складу, і відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу взагалі. З іншого боку, для кваліфікації діяння як адміністративного проступку достатньо, коли в ньому є всі ознаки, що входять до його складу, інші ж ознаки на кваліфікацію не мають впливу.

3.3 Види юридичних складів адміністративного правопорушення

Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від:

1) ступеня суспільної небезпеки – на основні і кваліфіковані;
2) характеру шкоди – на матеріальні і формальні;
3) суб'єкта проступку – на особисті і службові (посадові);
4) структури – на однозначні й альтернативні;
5) особливості конструкції – на описові і бланкетні (відсильні).

1. ***Основні і кваліфіковані склади*****.** Основні, тобто такі, що наявні в кожному випадку вчинення проступку, і кваліфікаційні, тобто такі, що доповнюють основні. Основні ознаки утворюють так званий *основний склад*. Якщо потрібно, законодавець доповнює склад кваліфікаційними ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають *кваліфікаційними*.

2. ***Матеріальні і формальні склади*****.** До *матеріальних* належать склади, у яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків антигромадського діяння (як приклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу в результаті підпалу (ст. 77), дрібне розкрадання майна (ст. 51)); б) описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі (як приклад, самовільне користування надрами (ст. 47); перевищення лімітів використання природних ресурсів (ст. 91-2); безгосподарне використання електричної енергії для освітлення (ст. 98)).

До *формальних* (термін умовний) належать склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків (як приклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197), неявка за викликом у військовий комісаріат (статті 210, 211-1), порушення правил в'їзду в прикордонну зону (ст. 202), ухвалення паспорта в заставу (ст. 201)).

3. Особисті і службові склади. Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (статті 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

4. Однозначні й альтернативні склади. Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. *Однозначні склади* описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта (як приклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160)). *Альтернативні склади* описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх) (як приклад, ст. 189 КУпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних і штемпельних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки, шрифтів і матриць особами, відповідальними за додержання цих правил).

5. Описові і бланкетні (відсильні). *Описові склади* цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням (як приклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розлиття спиртних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198)). *Бланкетні склади* вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах (як приклад, порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187), порушення правил торгівлі спиртними напоями (ст. 156), порушення правил охорони і використання пам'ятників історії і культури (ст. 92)).

Запитання і завдання

1. Визначте поняття та ознаки складу адміністративного правопорушення.
2. Розкрийте види юридичних складів адміністративного правопорушення.

3. Визначте зміст елементів структури юридичного складу адміністративного правопорушення.
4. Розкрийте поняття та види об'єкта адміністративного проступку.
5. Розкрийте поняття та ознаки об'єктивної сторони адміністративного проступку.
6. Розкрийте поняття та види суб'єкта адміністративного проступку.
7. Розкрийте поняття та ознаки суб'єктивної сторони адміністративного проступку.
8. Розкрийте особливості адміністративного проступку, зафіксованого в автоматичному режимі.

РОЗДІЛ 4
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

4.1 Поняття адміністративного стягнення

Адміністративне стягнення *– це матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру.*

Адміністративна відповідальність реалізується через застосування до винних осіб адміністративних стягнень.

Загальною особливістю адміністративних стягнень є їх виховний, каральний та профілактичний характер. Вони застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ тощо. Цим досягається мета адміністративного стягнення, а саме: адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником так і іншими особами. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання правопорушенням. За вчинений проступок громадянин або позбавляється певного суб'єктивного права, або обмежується його правосуб'єктність.

4.2 Види адміністративних стягнень

Систему адміністративних стягнень закріплено у ст. 24 КУпАП, у якій їх перераховано з урахуванням порядку зростання суворості: попередження (ст. 26 КУпАП); штраф (ст. 27 КУпАП); оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом правопорушення (ст. 28 КУпАП); конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП); позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП); громадські роботи (ст. 30-1 КУпАП); виправні роботи (ст. 31 КУпАП); суспільно корисні роботи (ст. 31-1 КУпАП); адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП); арешт з утриманням на гауптвахті (ст. 32-1 КУпАП).

До іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень може бути застосовано (крім передбачених у ст. 24 КУпАП) адміністративне видворення за межі України.

Згідно зі ст. 25 КУпАП («Основні і додаткові адміністративні стягнення») оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю тільки як додаткове; інші адміністративні стягнення, зазначені в частині першій статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись тільки як основні.

За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне й додаткове стягнення.

Система адміністративних стягнень поділяється на такі види:

За порядком застосування – такі, що:

– можуть застосовуватись як основні та як додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення);
– можуть застосовуватися лише як основні (всі інші види адміністративних стягнень, зазначені в ч. 1 ст. 24 КУпАП).

***За характером впливу на особу*:**

– особисті, які спрямовані на особу правопорушника (попередження, адміністративний арешт, громадські роботи);
– майнові, які спрямовані на майновий стан правопорушника (штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, виправні роботи);
– особисто-майнові (позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю).

***Залежно від суб'єкта застосування*:**

– застосовуються лише судами (оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт);
– застосовуються іншими органами та посадовими особами (попередження, штраф, адміністративне видворення за межі України).

Попередження (ст. 26 КУпАП) застосовується як самостійна міра за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають позитивні характеристики. Зміст попередження як міри адміністративного стягнення полягає в офіційному, від імені держави осудженні протиправного діяння органом публічної влади й у попередженні правопорушника про неприпустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника.

Штраф (ст. 27 КУпАП) – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених законодавством України. Він накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом.

Розмір штрафу визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, у кратному розмірі до вартості проїзду. Щодо посадових осіб, на відміну від громадян, чинним законодавством установлено більш високі розміри штрафів.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 28 КУпАП) – це специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків з використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет. Оплатне вилучення цього предмета полягає в його примусовому вилученні в особи, яка правомірно ним володіє, та подальшій реалізації з переданням одержаної суми колишньому власнику за винятком витрат з реалізації предмета (ч. 1 ст. 28 КУпАП).

Конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (ст. 29 КУпАП), полягає в примусовому безоплатному переданні певного предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Конфіскація як адміністративне стягнення є судово-адміністративним заходом, що застосовується, як правило, як додаткове разом з основним стягненням.

Позбавлення спеціального права, наданого певному громадянинові, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП) застосовується за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Фактичне позбавлення спеціального права виявляється у вилученні відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, посвідчення мисливця).

Адміністративне законодавство України передбачає певні пільги для осіб, які користуються спеціальним правом керування транспортним засобом у зв'язку з інвалідністю. Ці особи можуть бути позбавлені такого права тільки у виняткових випадках (ч. 2 ст. 30 КУпАП), якщо вони керували транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння, або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог установлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Цей вид стягнень застосовується до осіб – суб'єктів корупційних правопорушень,

зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»[1] на строк від шести місяців до одного року незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Громадські роботи (ст. 30[1] КУпАП) полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам старшим за 55 років і чоловікам старшим за 60 років (ч. 3 ст. 30[1]), а також не призначаються військовослужбовцям, військовозобов'язаним і резервістам під час проходження зборів, особам рядового й начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи (ст. 31 КУпАП) застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти відсотків заробітку у прибуток держави.

Метою цього стягнення є грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та його перевиховання в умовах трудового колективу. Це стягнення не може бути застосоване до недієздатних осіб, пенсіонерів, інвалідів, вагітних жінок, осіб, які не мають постійного місця роботи, а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, до осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Виправні роботи застосовуються за вчинення деяких адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, близьких до злочинів: дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП); поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1 КУпАП); злісної непокори законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); повторного упродовж року порушення встановленого порядку організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ч. 2 ст. 185-1 КУпАП); публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (ст. 185-7 КУпАП).

[1] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 49. Ст. 2026.

Суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники мають виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Суспільно корисні роботи призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день. Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами I або II групи, вагітним жінкам, жінкам, старшим за 55 років і чоловікам, старшим за 60 років.

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) – найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Винятковість адміністративного арешту виявляється в тому, що він установлюється за вчинення адміністративних проступків з особливою антигромадською спрямованістю, які найбільш наближені до кримінально караних. У КУпАП адміністративний арешт призначається за вчинення таких правопорушень, як незаконне вироблення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ч. 3, 4 ст. 130 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185 КУпАП); прояв неповаги до суду (ст. 1853 КУпАП) тощо[1].

Адміністративний арешт не може застосовуватись до вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до дванадцяти років, до осіб, які не досягли вісімнадцяти років, до інвалідів першої та другої груп (ч. 2 ст. 32 КУпАП), а також до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів та осіб рядового і начальницького складів органу виконавчої влади з питань виконання покарань, органів поліції і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (ч. 1 ст. 15 КУпАП).

Застосування адміністративного арешту не зумовлює судимості, не є підставою для звільнення з роботи і не перериває трудового стажу.

Арешт з утриманням на гауптвахті (стаття 32-1 КУпАП) застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень (глава 13-Б КУпАП «Військові адміністративні правопорушення») на строк до десяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею). Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

[1] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Київ : Істина, 2012. С. 216.

4.3 Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень

Заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх, які вчинили правопорушення у віці від 16 до 18 років, визначено в ст. 24-1 КУпАп. До них належать: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передання неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого (п. 1 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) є найменш суворою мірою адміністративного стягнення. Воно застосовується органом публічної адміністрації в тих випадках, коли він дійшов висновку, що неповнолітній усвідомив неправомірність своєї поведінки, суспільну шкідливість вчиненого діяння і покаявся в цьому.

Попередження (п. 2 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – більш суворий захід виховного впливу, і полягає він в усному оголошенні органом публічної адміністрації офіційного, від імені держави осуду неповнолітнього правопорушника і його поведінки, що виявлена в учиненні адміністративного правопорушення, яке не становить значної суспільної небезпеки.

Догана або сувора догана (п. 3 ч. 1 ст. 24-1 КУпАП) – захід морально-психологічного впливу, який застосовується до неповнолітніх правопорушників у разі систематичного невиконання ними встановлених правил поведінки і вчинення правопорушень, що свідчать про формування антигромадської установки. Догана чи сувора догана вважаються більш жорсткими заходами стягнення за попередження. Вони супроводжуються офіційним, від імені держави, суворим осудом неповнолітнього правопорушника і вчиненого ним діяння.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу (п. 4 ч. 1 ст. 24-11 КУпАП) – це покладання органом публічної адміністрації на відповідний колектив за його (колективу) згодою обов'язку здійснювати виховний вплив на неповнолітнього й контролювати його поведінку.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам на їх прохання (п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП)[1] полягає в покладанні на них обов'язків із виховання неповнолітнього й контролю за його поведінкою.

Передання неповнолітнього під нагляд педагогічному або трудовому колективу становить собою покладання публічним органом на відповідний колектив з його (колективу) згоди обов'язку щодо здійснення виховного впливу на неповнолітнього і контролю за його поведінкою. Таким колективом може бути, як приклад, педагогічний колектив школи, у якій навчається неповнолітній, або трудовий колектив підприємства, де він працює. При цьому орган публічної

[1] Про практику розгляду судами справ про застосування примусових заходів виховного характеру : постанова Пленуму Верховного Суду України від 31 травня 2002 р. № 6.

влади (сьогодні це суд, суддя), що розглядає справу про правопорушення неповнолітнього, має бути упевненим у можливостях позитивного впливу такого колективу на неповнолітнього правопорушника, що передається колективу під нагляд.

Передання неповнолітнього під нагляд окремим громадянам визначається в покладанні на них обов'язків щодо виховання піднаглядного й контролю за його поведінкою. Воно застосовується тільки на прохання громадян, яким передається неповнолітній і які добре зарекомендували себе на педагогічній роботі чи в іншій сфері суспільно корисної діяльності.

Неприпустимим є передання неповнолітнього батькові чи матері, позбавленим батьківських прав, а також батькам або іншим особам, що за рівнем культури і характером своєї поведінки не здатні позитивно впливати на нього[1].

4.4 Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Загальні правила накладення стягнень за адміністративні правопорушення, які конкретизують і поглиблюють конституційні принципи верховенства права, законності, гуманізму, індивідуалізації адміністративної відповідальності, закріплено в гл. 4 КУпАП.

Стягнення за адміністративне правопорушення накладається в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Особу порушника характеризують насамперед ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать, службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Усі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повне уявлення про особу порушника.

Важливою умовою та основою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування обставин справи, які пом'якшують або обтяжують відповідальність. Ці обставини врегульовано в статтях 34, 35 КУпАП. Так, до *обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення*, належать: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків проступку, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігом тяжких особистих чи сімейних обставин; учинення правопорушення неповнолітнім; учинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до 1 року.

[1] Горбач О. В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх : монографія. Київ : КНУВС, 2009. 143 с.

Закон не встановлює вичерпного переліку обставин, що пом'якшують відповідальність. Органу адміністративної юрисдикції (посадовій особі) надається право визнати пом'якшувальними обставини, які не зазначені в законодавстві. Теоретично до таких обставин можуть бути віднесені: позитивна характеристика з місця роботи, проживання, похилий вік особи, заслуги перед державою, активна участь у громадському житті тощо. З іншого боку, законодавство передбачає вичерпний перелік *обставин, що обтяжують відповідальність*. Урахування інших обтяжувальних обставин, не передбачених ст. 35 КУпАП, є неможливим і впливає на законність ухваленого рішення.

Обставинами, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення (ст. 35 КУпАП), визнаються: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; повторне упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; втягнення неповнолітнього в правопорушення; учинення правопорушення групою осіб; учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; учинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати цю обставину обтяжувальною.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо (ч. 1 ст. 36 КУпАП).

Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, установленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднане одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніш як через два місяці від дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці від дня вчинення правопорушення, а при тривалому правопорушенні – не пізніш як через три місяці від дня його виявлення, крім справ про адміністративні правопорушення, зазначені в частині третій статті 38 КУпАП.

Накладення адміністративного стягнення зумовлює для порушника певні несприятливі юридичні наслідки.

По-перше, повторне, упродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, визнається обтяжувальною обставиною, про що згадувалось вище.

По-друге, законодавство про адміністративні правопорушення досить часто розглядає повторність як кваліфікаційну обставину. У зв'язку з цим у ст. 39 КУпАП установлено строк, по закінченні якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню.

Запитання та завдання

1. Розкрийте поняття адміністративного стягнення.
2. Розгляньте систему й види адміністративних стягнень.
3. Назвіть заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних проступків.
4. Наведіть загальні правила накладення адміністративних стягнень.

РОЗДІЛ 5
ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

5.1 Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення

Адміністративне провадження здійснюється відповідно до певних стадій із дотриманням принципів адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

Це провадження має такі особливості:

1) воно виникає тільки у зв'язку з учиненням адміністративного проступку;
2) для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів;
3) йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які ухвалюються в ході провадження;
4) застосування під час цього провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу;
5) за допомогою цього провадження реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Строки розгляду справ про адміністративне правопорушення є короткими – 15 діб, 7 діб, 5 діб, 3 доби, 1 доба, невідкладно після виявлення правопорушення та отримання відомостей про суб'єкта цього правопорушення. Таке становище пояснюється тим, що адміністративне правопорушення здебільшого легко встановлюється і, як правило, не потребує багато часу для розслідування й розгляду порівняно з кримінальними справами.

Існує два види провадження у справах про адміністративний проступок – звичайне та спрощене.

Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає

зміст, запобіжні заходи і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю.

5.2 Докази у справах про адміністративні правопорушення

Відповідно до ст. 251 КУпАП *доказами у справі про адміністративне правопорушення* є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність певної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі чи в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.

Доказування у справах про адміністративні проступки – це заснована на законі й регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, а також виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень.

Речові докази – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (вм'ятини на автомобілі, зіпсований паспорт) або які своєю формою чи змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, нестандартна продукція, відеофільми тощо). Речові докази містять інформацію в чистому вигляді.

Особисті докази. Протиправне діяння 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 – це зміна предметів матеріального світу, речей, їх властивостей і відносин, тобто фізичні та механічні зміни.

Особисті докази можна розділити на три групи:

До *першої групи* особистих доказів належать пояснення свідків, потерпілих, осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності.

Другу групу становлять протоколи про адміністративне правопорушення, протоколи огляду окремих предметів, протоколи особистого огляду, огляду речей тощо. У зазначених документах відображаються й закріплюються процесуальні дії. Кожен із них є джерелом доказів.

До *третьої групи* особистих доказів належать інші документи, які додаються до матеріалів справи.

Орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи, керуючись законом і правосвідомістю (ст. 252 КУпАП).

5.3 Права й обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення

Учасників провадження у справах про адміністративні проступки за характером процесуального статусу можна розподілити на три групи:

1) особи, які вирішують справи;
2) особи, яких притягують до відповідальності;
3) допоміжні учасники процесу.

До першої групи належать державні органи, їх посадові особи, уповноважені розглядати та ухвалювати рішення у справах про адміністративні правопорушення. Перелік цих органів визначено в главі 16 КУпАП.

До другої групи можуть належати практично будь-які суб'єкти – як звичайні громадяни України, іноземці й особи без громадянства, так і органи, установи, підприємства та їх посадові особи.

До третьої групи належать: свідки, потерпілі, експерти, перекладачі, законні представники та представники.

Представників групи *суб'єктів, які вирішують справи*, можна поділити на: а) суб'єктів, які здійснюють провадження та складають протокол; б) суб'єктів, що розглядають і ухвалюють рішення в справі.

У ст. 255 («Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення») КУпАП законодавець визначив перелік осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні проступки. Особливість її конструкції полягає в тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив'язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини КУпАП.

Згідно зі ст. 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядають: 1) адміністративні комісії; 2) виконавчі комітети селищні, сільські ради; 3) районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; 4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (їх посадові особи), уповноважені на це законодавчими актами України.

Рішення про накладення адміністративного стягнення можуть ухвалювати колегіальні органи або посадові особи.

До перших належать адміністративні комісії, виконкоми селищних, сільських рад, суд. Що стосується посадових осіб, то вони вирішують справи від імені відповідних органів у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків. Коло таких осіб установлено законодавчими актами України. До них передусім належать керівники відповідних публічних органів. В окремих випадках, передбачених законодавством, право накладати стягнення мають й інші посадові особи. Так, від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень.

Права особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, визначено в ст. 268 КУпАП. Так, особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою й користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою здійснюється провадження; оскаржити постанову в справі. Справу про адміністративне правопорушення розглядають у присутності особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України. Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішують дипломатичним шляхом.

Члени дипломатичного корпусу мають дипломатичний імунітет постійно, а адміністративно-технічний та допоміжний персонал – лише під час виконання своїх службових обов'язків. Члени дипломатичного корпусу не зобов'язані надавати пояснення як свідки. Транспортні засоби дипломатичного та консульського корпусу також мають імунітет від обшуку, арешту.

У разі порушення правил дорожнього руху особою, яка має імунітет, після перевірки документів, що посвідчують її особу, та акредитаційної картки, що підтверджує статус (дипломатичний паспорт, дипломатична картка, консульська картка, службова картка), поліцейський складає рапорт, а документи повертають власникові. Заборонено здійснювати стосовно зазначеної особи будь-які заходи затримання або інші примусові дії, за винятком випадків, коли надання свободи сприятиме продовженню правопорушення.

Якщо особа, яка має дипломатичний імунітет, керує транспортним засобом у стані сп'яніння, їй пропонують припинити керування. Огляд на стан сп'яніння в закладах охорони здоров'я проводять за її згоди. У цьому разі працівник поліції інформує чергового відповідного підрозділу патрульної поліції. У таких випадках рекомендовано запрошувати на місце виявлення правопорушення представника дипломатичного представництва, при якому вказана особа акредитована.

У разі відмови від проходження медичного огляду і спробах продовжити керування транспортним засобом особою, яка має дипломатичний імунітет, подальший рух цього автомобіля не допускається, у зв'язку з чим у присутності двох свідків складається рапорт із зазначенням вичерпних відомостей про цю особу.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Потерпілий має право ознайомитись із матеріалами справи, заявляти клопотання, під час розгляду справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Потерпілого може бути опитано як свідка, якщо є дані, що йому відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню за цією справою. На виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, потерпілий зобов'язаний з'явитись у зазначений час, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому в справі та відповісти на поставлені запитання.

Із метою захисту прав особи, яку притягують до відповідальності, або потерпілого у випадку, коли такі особи є неповнолітніми або через свої фізичні чи психічні вади не можуть здійснювати свої права в справах про адміністративні правопорушення, їх інтереси можуть представляти законні представники. До таких представників належать батьки, усиновителі, опікуни та піклувальники.

Відповідно до ст. 59 Конституції України кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час вирішення справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Статтею 268 КУпАП («Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності») передбачено право особи, яку притягують до відповідальності, користуватися послугами адвоката або іншого фахівця в галузі права.

Свідком є будь-яка особа, яка може дати пояснення про все відоме їй у справі та відповісти на поставлені запитання. Законодавець не встановлює вікових обмежень для свідків. Припускається опитування неповнолітніх і навіть малолітніх з урахуванням ступеня розвитку, умов сприйняття й стану органів їхніх почуттів, якщо посадові особи, які здійснюють провадження у справі про адміністративне

правопорушення, уважають, що поряд з іншими доказами пояснення зазначених осіб є достовірними. Правовий статус свідків визначено у ст. 272 КУпАП, відповідно до якої як свідка в справі про адміністративне правопорушення можуть викликати кожну особу, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, які підлягають установленню в межах цієї справи.

Експерт є особою, яка сприяє здійсненню провадження.

Його правовий статус визначено в ст. 273 КУпАП. Експерт – це особа, яка володіє спеціальними глибокими знаннями в певній сфері людської діяльності й реалізує ці пізнання відповідно до науково розробленої методики.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) та дати об'єктивний висновок щодо поставлених перед ним запитань. Він має право ознайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для надання висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яку притягують до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи. На відміну від експерта, залучення спеціаліста до проваджень у справах про адміністративні правопорушення для вирішення спеціальних питань, що стосуються обставин учиненого правопорушення, не має жорсткої процесуальної процедури, тобто не потребує винесення процесуального документа – постанови, а передбачає навіть варіант усного запрошення.

Експерт несе адміністративну відповідальність згідно з ч. 2 ст. 185^3 КУпАП (за злісне ухилення від явки в суд) та ч. 2 ст. 185^4 КУпАП (за злісне ухилення від явки до органів досудового слідства чи дізнання).

Перекладача як учасника провадження призначають у разі, коли особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, або інші особи, залучені до розгляду справи (потерпілий, свідок), не володіють мовою, якою здійснюють провадження. Участь перекладача надає їм можливість користуватися рідною або іншою мовою, якою вони володіють, що сприяє об'єктивному, усебічному, повному дослідженню обставин справи.

Перекладача призначає орган (посадова особа), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Він зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад. За ухилення від явки або відмову від перекладу до нього можуть бути застосовані заходи громадського впливу.

Правовий статус перекладача регламентовано ст. 274 КУпАП.

Поняті – особи, які сприяють здійсненню провадження в справі про адміністративне правопорушення, не зацікавлені в результаті справи. Їх завдання полягає в засвідченні своїми підписами факту правильного відображення в протоколі характеру проведених дій, їхньої послідовності й результатів. Об'єктивність відображення того, що відбувається, забезпечується участю принаймні двох понятих.

Практика провадження у справах про адміністративні правопорушення наполегливо потребує участі спеціалістів і понятих у справах про адміністративні правопорушення, визначення їхнього процесуального положення, проте законодавцем правовий статус зазначених учасників провадження чітко не визначено.

5.4 Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні проступки – особливий різновид адміністративно-деліктних проваджень у системі адміністративного процесу, який значною мірою врегульовано правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V КУпАП (глави 18–33). Провадження складається з чотирьох стадій.

1. ***Порушення справи та адміністративне розслідування*** є початковою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення, воно становить цілий комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення самої події правопорушення, обставин правопорушення, їх фіксацію та кваліфікацію. На цій стадії створюються умови для об'єктивного та швидкого розгляду справи, застосування до винного передбачених законодавством заходів впливу.

Підставою для порушення адміністративної справи та попереднього з'ясування її обставин є вчинення особою діяння, яке містить в собі ознаки адміністративного правопорушення (фактична підстава). Проте фактичної підстави не завжди достатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього потрібна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративне правопорушення має бути ще й привід.

Приводом для порушення адміністративної справи може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших громадян; повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів; повідомлення преси та інших засобів масової інформації; повідомлення громадських організацій, товариських судів; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є *протокол про адміністративне правопорушення*. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Інколи протокол розглядають як документ про порушення адміністративної справи, а його складання – як процесуальний момент порушення справи. Але це радше звинувачувальний документ. Ще до його складання проводяться всі необхідні процесуальні дії – опитуються свідки, потерпілі, беруться пояснення в порушників, проводяться огляди тощо.

Протокол про адміністративне правопорушення в разі його оформлення складається не пізніше двадцяти чотирьох годин від моменту виявлення особи,

яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 КУпАП (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238 КУпАП) частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, частинами першою, другою, третьою і п'ятою статті 185-3, статтею 197 КУпАП (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), статтею 198 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження), а також статтями 202–203-1, 204-2, 204-4 КУпАП (у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду), якщо особа не оспорює допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису).

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Види посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про певне правопорушення закріплено у ст. 255 КУпАП.

2. ***Розгляд та ухвалення рішення у справі*** – це основна стадія провадження в справах, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тим, щоб до кожного правопорушника було застосовано справедливі заходи адміністративного впливу.

Зазначена стадія згідно з відповідними положеннями КУпАП включає три етапи – підготовку справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома.

Із метою правильного і своєчасного вирішення кожної справи відповідний орган, посадова особа зобов'язані ретельно підготуватися до її розгляду. У ст. 278 КУпАП визначено питання, які потрібно вирішити під час такої підготовки: чи належить до компетенції органу, посадової особи розгляд цієї справи;

чи правильно складено протокол та інші матеріали справи; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У разі встановлення неповноти матеріалів, поданих до розгляду, мають бути витребувані додаткові відомості та матеріали або справу повернуто за місцем складення протоколу чи інших матеріалів для усунення недоліків.

Відповідно до ст. 276 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються, як правило, за місцем їх учинення.

У разі коли адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху зафіксовано в автоматичному режимі, посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції встановлює особу, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб.

Постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, може виноситися без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У КУпАП закріплено детальну процедуру розгляду справ. Відповідно до ст. 279 розгляд розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка вирішує справу. Після цього голова засідання колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду та хто притягається до адміністративної відповідальності. Усім учасникам провадження роз'яснюються їх права та обов'язки. Далі оголошується протокол про адміністративне правопорушення, зміст якого, як зазначалося, певною мірою нагадує звинувачувальний акт. Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає цю справу.

Дослідження доказів у справі здійснюється відповідно до вимог ст. 280 КУпАП, в якій визначаються обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення. Це входить до обов'язків органу (посадової особи), який має з'ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності. Обов'язково встановлюється, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передання матеріалів про правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом ведеться *протокол засідання*, в якому зазначаються дата і місце засідання, найменування і склад органу, який розглядає справу, її зміст. Обов'язково фіксуються відомості про явку осіб, які беруть участь у справі, їх пояснення, а також клопотання і результати розгляду останніх. У протоколі зазначаються

також документи й речові докази, досліджені при розгляді справи, відомості про оголошення ухваленої постанови й роз'яснення порядку та строків її оскарження. Зазначений протокол підписується головою засідання органу і його секретарем.

У статтях 268–275 КУпАП вичерпно надано перелік процесуальних прав та обов'язків інших учасників провадження – потерпілого, законних представників особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, і потерпілого, адвоката, свідка, експерта і перекладача.

Розгляд справи закінчується винесенням постанови (виконкоми селищних і сільських рад ухвалюють їх у формі рішення).

Якщо при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення органами (посадовими особами) одночасно вирішується питання про відшкодування винним майнової шкоди, то в постанові у справі зазначаються розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі має містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова колегіального органу ухвалюється простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні.

Постанова у справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головою засідання й секретарем цього органу.

Постанова остаточно оцінює поведінку особи, яка притягається до відповідальності, установлює її винність або, навпаки, невинність, визначає захід адміністративного впливу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП постанова у справі може бути трьох видів – про накладення адміністративного стягнення, про застосування до неповнолітніх заходів впливу виховного характеру і про закриття справи.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови упродовж трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови надсилається, про це робиться відповідна позначка у справі.

3. ***Оскарження ухваленого рішення.*** Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 287 КУпАП України постанова може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. Порядок оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення встановлено ст. 288 КУпАП.

Постанова може бути оскаржена або в адміністративному, або в судовому порядку. Залежно від того, куди можна подати скаргу, виділяють варіанти

оскарження – *альтернативний* і *послідовний*. Перший варіант полягає в тому, що постанова може бути оскаржена до вищого органу (вищій посадовій особі) або до адміністративного суду. Який порядок оскарження обрати – адміністративний чи судовий, вирішує сам скаржник. При послідовному порядку оскарження скарга спочатку має бути подана до вищого органу (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скаржника, – до місцевого загального адміністративного суду.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, упродовж трьох діб надсилається разом зі справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Скаргу на постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути подано упродовж десяти днів від дня винесення постанови, а щодо постанов у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та/або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), – упродовж десяти днів від дня набрання постановою законної сили. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Орган (посадова особа), розглядаючи скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови й ухвалює одне з таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу – без задоволення;
2) скасовує постанову й надсилає справу на новий розгляд;
3) скасовує постанову й закриває справу;
4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим однак, щоб стягнення не було посилено.

4. ***Виконання постанов у справі про адміністративні проступки*** є заключною стадією такого провадження. Від того, наскільки своєчасно й повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження й усього інституту адміністративної відповідальності.

Для того, щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона має набрати чинності. За загальним правилом, установленим ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. У разі оскарження постанови вона набирає чинності після залишення скарги без задоволення, тобто від дня ухвалення відповідного рішення. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який її виніс.

Отже, ***виконання постанов про накладення адміністративних стягнень*** *можна визнати вирішальною стадією всього провадження. Адже якщо постанову винесено, але не виконано, втрачається весь виховний вплив накладеного стягнення, а робота, здійснена багатьма органами та посадовими особами для притягнення винного до адміністративної відповідальності, виявляється марною*.

5.5 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення

Характерними рисами заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є такі:

1) їх застосовують із метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, установлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення;
2) заходи процесуального забезпечення застосовують винятково в межах провадження, що здійснюється у зв'язку з правопорушеннями, тобто лише від моменту порушення справи і до її припинення, й лише відносно особи, яка вчинила правопорушення;
3) окрім учинення правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів, зокрема неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складання протоколу, установлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків;
4) несамостійні, допоміжні заходи впливу не є санкціями та не зумовлюють додаткових обмежень для порушника;
5) процесуальний порядок їх застосування передбачає перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати, строки (за потреби), процесуальне оформлення (складання протоколу), порядок оскарження.

Відповідно до ст. 259–266 КУпАП передбачено такі заходи процесуального забезпечення:

- доставлення порушника;
- адміністративне затримання;
- особистий огляд та огляд речей;
- вилучення речей і документів;
- тимчасове вилучення посвідчення водія;
- тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції;
- тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування;
- тимчасового вилучення тварини;

– відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення можуть застосовувати лише органи (посадові особи), уповноважені на те законами України.

Запитання і завдання

1. Розкрийте зміст стадій провадження у справі про адміністративний проступок.
2. Що таке «звичайне провадження» та «спрощене провадження»?
3. Яким чином відбувається складання протоколу у справі про адміністративний проступок?
4. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених складати протокол.
5. Назвіть випадки, коли протокол у справі про адміністративний проступок не складається.
6. Схарактеризуйте стадію розгляду справи про адміністративний проступок, а також основні етапи розгляду справи про адміністративний проступок (підготовка справи, аналіз зібраних матеріалів, ухвалення постанови, доведення постанови до відома).
7. Назвіть систему органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справу про адміністративний проступок.
8. Визначте особливості провадження у справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.
9. Розкрийте зміст стадій оскарження й перегляду постанови в справі про адміністративний проступок. Порядок і строк оскарження постанови. Результати перегляду.
10. Схарактеризуйте стадію виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

КНИГА 3
СПЕЦІАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ

РОЗДІЛ 1
ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННІ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

1.1 Загальна характеристика галузі оборони Україні в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення[2]

Оборонна галузь України є невід'ємною складовою національної безпеки та суверенітету нашої держави. Її роль особливо зросла в умовах повномасштабної російської агресії, яка виявила потребу подальшого розвитку та модернізації оборонного сектору. Оборонна галузь забезпечує обороноздатність держави, захист її територіальної цілісності та суверенітету, гарантує безпеку громадян, а також сприяє стабільності й розвитку економіки, створюючи нові робочі місця та стимулюючи науково-технічний прогрес.

Зазначимо, що в рішенні від 06.04.2022 № 1-р(II)/2022 у справі № 3-192/2020(465/20) (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) Конституційний Суд України дійшов таких висновків: «Підтримання високого рівня обороноздатності є найвищим державним інтересом і однією з найбільш захищених конституційних цінностей України. Захист суверенітету та територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» (частина перша статті 17 Основного Закону України). В умовах воєнного стану держава зобов'язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї обороноздатності та відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Відтак усебічна підтримка військовослужбовців Збройних Сил України є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави»[3].

---

[1] За заг. ред. **Валентина Галунька**.

[2] Авторка: **Ірина Орловська**.

[3] Рішення Конституційного суду України від 6 квітня 2022 року № 1-р(II)/2022 у справі № 3-192/2020(465/20) за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України

Російська агресія проти України стала проблемою безпрецедентного масштабу, що вимагала радикальної перебудови всіх сфер життя держави. Оборонна галузь зазнала найсуттєвіших змін. Уведення воєнного стану та загальної мобілізації призвело до розширення повноважень державних органів у сфері оборони, мобілізації економіки та ресурсів. Оборонно-промисловий комплекс зазнав безпрецедентного навантаження, спрямовуючи свої зусилля на задоволення потреб армії. Війна стала потужним стимулом для розвитку нових технологій та виробництва оборонного призначення, що сприяє зміцненню обороноздатності держави та її економічному зростанню.

Законодавче регулювання оборони України характеризується високим рівнем системності та комплексністю. Воно охоплює широкий спектр питань – від конституційних засад до детальних процедурних положень, що забезпечує всебічне правове регулювання оборонної сфери. Принцип людиноцентризму, закладений в основу Конституції України, відображений у нормах оборонного законодавства, що гарантує дотримання прав і свобод громадян під час мобілізації та у воєнний час. Водночас законодавство враховує потребу забезпечення національної безпеки та захисту державних інтересів.

Система публічного адміністрування у сфері оборони України включає в себе різноманітні державні органи, військові формування та інші суб'єкти, кожен з яких має свої специфічні функції та повноваження.

Відповідно до статті 106 Конституції України Президент України – *Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України*[1] – є однією з найважливіших фігур держави, наділеною широкими повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Ця посада об'єднує в собі як верховну військову владу, так і політичну відповідальність за стан збройних сил і обороноздатність держави. Верховний Головнокомандувач очолює Раду національної безпеки і оборони України, призначає вище командування Збройних Сил України (далі – ЗСУ), ухвалює рішення про застосування ЗСУ в разі збройної агресії або загрози державній незалежності, ухвалює рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Таким чином, інститут Верховного Головнокомандувача відіграє ключову роль у забезпеченні національної безпеки та захисту суверенітету України.

Міністерство оборони України (далі – Міноборони) є центральним органом виконавчої влади, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони й військового будівництва у мирний час та особливий період. Міноборони є центральним органом

(конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців). 2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text

[1] Конституція України.

виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗСУ та Держспецтрансслужба[1].

Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України[2]. Вона відіграє ключову роль у розробленні та реалізації державної політики в цій сфері, зокрема схвалює Стратегію воєнної безпеки України, а також в ухваленні стратегійних рішень, спрямованих на захист суверенітету та територіальної цілісності України.

Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. На СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного устрою, територіальної цілісності, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці[3].

На Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні[4].

Окрім традиційно визначених оборонних відомств, у забезпеченні оборонної спроможності держави беруть активну участь й інші центральні органи виконавчої влади. Так, *Міністерство внутрішніх справ України*[5] (далі – МВС України) відіграє важливу роль у охороні громадського порядку, боротьбі з організованою злочинністю та тероризмом, що є невід'ємними складовими національної безпеки. В умовах воєнного стану функції МВС України значно розширюються, включаючи участь у забезпеченні оборони країни, охорону тилових районів та підтримку правопорядку на деокупованих територіях.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України[6] (далі – Держспецзв'язку) відповідає за захист державної таємниці, забезпечення безпеки інформаційних систем і мереж, а також за розроблення й упровадження засобів криптографічного захисту інформації. У контексті сучасних гібридних воєн кібербезпека є одним із найважливіших аспектів національної безпеки, а Держспецзв'язку відіграє в цьому процесі провідну роль.

Співпраця між різними центральними органами виконавчої влади є ключовою для забезпечення ефективної оборони держави. Координація їхніх дій

---

1 Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671.

2 Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183.

3 Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992р. № 2229-XII.

4 Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р.

5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України.

6 Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3475-IV.

здійснюється на рівні Уряду України та РНБО. Такий комплексний підхід дозволяє забезпечити синергію зусиль різних відомств і ефективно протистояти сучасним викликам національній безпеці.

Ключову роль у забезпеченні обороноздатності держави відіграє оборонно-промисловий комплекс. До його складу входять державні та приватні підприємства (за даними, взятими із виступу Президента України, станом на 13.04.2024 р. функціонує 500 підприємств оборонно-промислового комплексу, де задіяно майже 300 тисяч осіб[1]), які займаються розробленням, виробництвом та модернізацією озброєння і військової техніки. Науково-дослідні інститути забезпечують науково-технічний супровід оборонно-промислового комплексу, розробляючи нові технології[2] та матеріали. Завдяки їхній спільній роботі Україна здатна забезпечити власну безпеку та експортувати високотехнологічну продукцію військового призначення.

Війна стимулювала розвиток вітчизняного оборонно-промислового комплексу, який розширив номенклатуру виробництва та підвищив її якість, а також посилила потребу в міжнародній підтримці. Тому Україна активно співпрацює з партнерами для отримання зброї, боєприпасів та військової техніки, а також для обміну досвідом і навчання військовослужбовців.

Нашим військовим довелося швидко адаптуватися до нових видів зброї та тактики, які використовує ворог, що своєю чергою стимулювало розвиток нових видів озброєння та військової техніки. Так, широко використовуються безпілотні літальні апарати, системи розвідки, радіоелектронної боротьби, управління та зв'язку, що підвищує ефективність бойових дій. Також 3 вересня 2024 року було ухвалено Закон України, який передбачає включення Сил безпілотних систем до окремих родів сил ЗСУ[3].

Основний компонент сил оборони нашої держави – *Збройні Сили України* – військове формування, на яке відповідно до волі Українського народу й Конституції України покладається оборона Вітчизни, її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності. ЗСУ забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом[4].

Чисельність ЗСУ визначена законом у кількості, яка не перевищує 261 000 осіб, зокрема 215 000 військовослужбовців. В особливий період чисельність ЗСУ збільшується на кількість особового складу, призваного на військову

[1] Офіційний сайт Президента України. 2024. URL: https://www.president.gov.ua/news/zavdyaki-vam-kozhen-u-sviti-bachit-silu-nashoyi-derzhavi-pre-90285

[2] Огляд світових технологічних і наукових трендів у військовій сфері надано у праці Оборонно-промисловий комплекс: науково-технологічні тренди : монографія / Т. Писаренко, Т. Кваша, В. Богомазова, О. Паладченко, І. Молчанова, Н. Шабранська, за заг. редакцією Т.В. Писаренко. Київ : УкрІНТЕІ, 2023. 318 с.

[3] Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України» : Закон України від 03 вересня 2024 р. № 3943-IX.

[4] Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII.

службу на виконання указів Президента України про мобілізацію, затверджених законами України[1].

У відповідності до структури ЗСУ всі службовці проходять державну службу особливого характеру відповідно в таких підрозділах: Генеральний штаб ЗСУ; Командування об'єднаних сил ЗСУ; відповідно до видів ЗСУ – Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили; відповідно до роду сил ЗСУ – Сили спеціальних операцій, Сили безпілотних систем, Сили територіальної оборони, Сили логістики, Сили підтримки, Медичні сили; а також окремі роди військ ЗСУ – Десантно-штурмові війська, Війська зв'язку та кібербезпеки; органи військового управління, з'єднання, військові частини, вищі військові навчальні заклади, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, установи та організації, що не належать до видів та окремих родів військ (сил) ЗСУ; інші служби, що до них не належать, – Командування сил логістики; Головне управління оперативного забезпечення.

Усі службовці в цих підрозділах проходять військову службу, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності[2].

Відповідно до наказу Міністерства оборни України утворено державне підприємство «Агенція оборонних закупівель», що забезпечує централізовану закупівлю товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки і оборони, за кошти державного бюджету та інших джерел фінансування[3]. Створення єдиної національної агенції є важливим кроком у реформуванні оборонно-промислового комплексу України та свідчить про прагнення держави до підвищення ефективності та прозорості оборонних закупівель. Проте для успішної роботи Агенції оборонних закупівель потрібне подальше вдосконалення законодавчої бази, підвищення кваліфікації персоналу, упровадження ефективних механізмів запобігання та виявлення корупційних діянь, забезпечення прозорості, створення сприятливих умов для розвитку вітчизняного оборонно-промислового комплексу тощо.

Крім ЗСУ, важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграють різноманітні військові формування спеціального призначення. *Національна гвардія України*[4] як поліфункційне військове формування поєднує в собі функції охорони громадського порядку та участі в бойових діях. *Державна спеціальна служба транспорту*[5] забезпечує безпеку транспортної інфраструктури, а військові частини цивільної оборони – захист населення та об'єктів критичної

[1] Про чисельність Збройних Сил України : Закон України від 6 березня 2015 р. № 235-VIII.

[2] Про військовий обов'язок і військову службу : Закону України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII.

[3] Про утворення державного підприємства Міністерства оборони України «Агенція оборонних закупівель» : Наказ Міністерства оборони України від 17 червня 2022 р. № 159.

[4] Про Національну гвардію України : Закон України від 13 безпезня 2014 р. № 876-VII.

[5] Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1449-IV.

інфраструктури. Узаємодія цих формувань із ЗСУ забезпечує комплексний підхід до забезпечення безпеки держави.

На сьогодні основу територіальної оборони України становлять 25 бригад Сил територіальної оборони ЗСУ в кожній з областей та м. Києві. Завдання територіальної оборони визначено Законом України «Про основи національного спротиву»[1].

В умовах воєнного стану значно посилюється роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні оборони держави, адже вони тісно співпрацюють з органами державної влади, а саме беруть участь у проведенні мобілізаційних заходів на своїх територіях, здійснюють забезпечення функціювання життєво важливих об'єктів інфраструктури, надають допомогу внутрішньо переміщеним особам, забезпечують взаємодію з військовими частинами, дислокованими на їх території тощо.

Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні оборони держави. Відповідно до чинного законодавства міські, селищні та сільські ради, а також добровольчі формування територіальних громад мають визначені повноваження у сфері оборони. Зокрема, вони беруть участь у мобілізаційній підготовці, забезпечують взаємодію з військовими комісаріатами, сприяють формуванню резервів ЗСУ та інших військових формувань, а також забезпечують виконання інших завдань, пов'язаних з обороною держави. Діяльність органів місцевого самоврядування в оборонній сфері спрямована на забезпечення територіальної оборони, захист населення та інфраструктури від надзвичайних ситуацій, а також на підтримку ЗСУ.

Повномасштабна російська агресія виявила важливу роль *громадянського суспільства* в забезпеченні оборони країни. Ветеранські та волонтерські організації стали невід'ємною частиною системи національної безпеки, надаючи широкий спектр послуг військовим та цивільному населенню. Їхній внесок у зміцнення обороноздатності держави є неоціненним і свідчить про високий рівень громадянської свідомості українців.

Цивільно-військова співпраця є складовою системи національної безпеки України, що забезпечує взаємодію ЗСУ і цивільного населення, сприяє підвищенню довіри до державних інститутів та ефективності виконання завдань із забезпечення оборони країни. Правове регулювання цивільно-військової співпраці в Україні базується на Конституції України та низці спеціалізованих законів, що визначають правові основи взаємодії між військовими та цивільними суб'єктами.

Система публічного адміністрування в галузі оборони України постійно розвивається й адаптується до нових проблем. Розуміння ролі та функцій кожного суб'єкта цієї системи є важливим для забезпечення ефективної національної безпеки.

Повномасштабне вторгнення росії в Україну стало серйозним випробуванням для нашої держави. Галузь оборони зазнала значних змін у відповідь

[1] Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX.

на надскладні проблеми, що постали перед нашою країною. Важливо зазначити, що війна висвітлила як сильні сторони української системи оборони, так і її слабкі місця. Тому, не чекаючи перемоги, потрібно провести ретельний аналіз досвіду ведення бойових дій та розробити нову стратегію розвитку ЗСУ або внести зміни до поточних стратегічних документів для того, щоб сприяти наближенню нашої перемоги.

Виходячи з вищенаведеного, оборонна галузь України – це сукупність державних органів, підприємств, установ та організацій, які здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення військової безпеки держави, її обороноздатності та захисту від зовнішніх загроз. До оборонної галузі належать процеси розроблення, виробництва, постачання, експлуатації та утилізації озброєння, військової техніки та інших матеріальних засобів, потрібних для ведення війни, а також підготовка особового складу ЗСУ та інших військових формувань.

1.2 Законодавче регулювання публічного адміністрування у галузі оборони України[1]

Правову основу оборони України складають:

✓ **Конституція України** – визначає конституційно-правові основи оборони України. В Основному Законі України закріплено низку правових постулатів щодо:

- обов'язку громадян України захищати Вітчизну, незалежність і територіальну цілісність України (стаття 65 Конституції України);
- покладання на ЗСУ функції оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності (частина 2 статті 17 Конституції України);
- покладання на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави функції забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (частина 3 статті 17 Конституції України);
- заборони створення й функціювання на території України будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (частина 6 статті 17 Конституції України);
- належності до повноважень Верховної Ради України призначення міністра оборони України (пункт 12 частини 1 статті 85 Конституції) та затвердження упродовж двох днів від моменту видання Указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію (пункт 31 частини 1 статті 85 Конституції);
- визначення виключно законом України правового режиму воєнного стану (пункт 19 частини 1 статті 92 Конституції України);

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

- належності до повноважень Президента України внесення до Верховної Ради України подання про призначення міністра оборони України (пункт 10 частини 1 статті 106 Конституції України), а також ухвалення відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (пункт 20 частини 1 статті 106 Конституції України);
- визнання Президента України Верховним Головнокомандувачем ЗСУ, який здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави, призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань (пункт 17 частини 1 статті 106 Конституції України);
- наділення Президента України статусом голови Ради національної безпеки і оборони України (пункт 18 частини 1 статті 106 Конституції України);
- інституціїзації Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (частина 1 статті 107 Конституції України);
- повноважень Кабінету Міністрів України здійснювати заходи щодо «забезпечення обороноздатності і національної безпеки України» (пункт 7 частини 1 статті 116 Конституції України)[1].

✓ **Міжнародні договори** (Женевська конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у чинних арміях від 12 серпня 1949 року; Женевська конвенція про поліпшення долі поранених, хворих та осіб зі складу збройних сил, які зазнали корабельної аварії на морі, від 12 серпня 1949 року; Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року; Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року; Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року; Меморандум про взаєморозуміння і співробітництво в галузі оборонних та військових відносин між Міністерством оборони України та Міністерством оборони Сполучених Штатів Америки від 27 липня 1993 року; Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 9 липня 1997 року; Угода між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус Представництва НАТО в Україні від 22 вересня 2015 року; Генеральна угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співпрацю у сфері оборони від 2 грудня 2016 року тощо).

✓ **Закони України** – визначають засади оборони України, адміністративну правосуб'єктність адміністративних органів у сфері оборони, правові засади організації та функціювання ЗСУ та інших військових формувань, правові

[1] Конституція України.

засади виконання громадянами України конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та проходження військової служби, правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації, загальні права та обов'язки військовослужбовців, організацію і порядок несення гарнізонної та вартової служб, зміст правового режиму воєнного стану та правові засади діяльності суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, правові та організаційні засади національного спротиву («Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України», «Про Стройовий статут Збройних Сил України», «Про оборонні закупівлі», «Про основи національного спротиву», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національної безпеки», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основи національного спротиву», «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», Кодекс цивільного захисту України тощо).

Закон України «Про оборону» є титульним нормативно-правовим актом у сфері оборони, яким установлено засади оборони України, повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Відповідно до абзацу 1 статті 1 Закону України «Про оборону» поняття «*оборона України*» визначено як систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту. *Збройною агресією* є застосування проти України іншою державою або групою держав збройної сили у вигляді будь-якої з таких дій: вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України; блокада 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 або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, зокрема значна участь третьої держави у таких діях; дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави, використовувалася цією третьою державою (державами) для вчинення актів застосування збройної сили проти України; застосування підрозділів збройних сил іншої держави або

групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів (абзац 5 статті 1 Закону України «Про оборону»)[1].

Для організації оборони держави Президент України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує *план оборони України* як складову частину оборонного планування, що містить сукупність документів, які визначають зміст, обсяги, виконавців, порядок і строки здійснення політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Порядок розроблення плану оборони України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 року № 636 (присвоєно обмежувальний гриф «Для службового користування»).

У Законі України «Про оборону» також закріплено засадниче положення щодо *відсічі збройній агресії проти України*, яким передбачено:

- обов'язок Президента України в разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну ухвалити рішення про загальну або часткову мобілізацію, уведення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, застосування ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подати його на схвалення чи затвердження Верховній Раді України. На початку неспровокованої збройної агресії російської федерації проти України було забезпечено негайне виконання цього імперативу. Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 було введено в Україні воєнний стан «у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Відповідно до статті 3 цього указу було передбачено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також уводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[2]. Указом Президента України «Про загальну мобілізацію» від 24 лютого 2022 року

[1] Про оборону. Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII.

[2] Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64.

№ 69/2022 було оголошено про проведення загальної мобілізації «упродовж 90 діб із дня набрання чинності цим указом»[1];

- обов'язок органів державної влади та органів військового управління вживати заходів для відсічі агресії. Згідно з абзацом 4 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» державним органом є орган державної влади, зокрема колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надано повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю[2]. До *органів військового управління* віднесено Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, Генеральний штаб ЗСУ, інші штаби, командування, управління, постійні чи тимчасово утворені органи у ЗСУ та інших військових формуваннях, призначені для виконання функцій з управління, в межах їх компетенції, військами (силами), з'єднаннями, військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, а також територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації (абзац 11 статті 1 Закону України «Про оборону»).

✓ **Укази Президента України** – ухвалюються з метою введення в дію рішень Ради національної оборони і безпеки України у сфері оборони, затвердження порядку проходження військової служби, затвердження положень про окремі органи військового управління, присвоєння військових звань, присвоєння звання Герой України, відзначення військовослужбовців державними нагородами, призначення окремих військових посадових осіб («Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України» від 10 грудня 2008 року № 1153/2008, «Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства» від 10 червня 2016 року № 248/2016, «Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України» від 30 січня 2019 року № 23/2019, «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 69/2022, «Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача» від 24 лютого 2022 року № 72/2022, «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 серпня 2023 року «Про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України» від 12 вересня 2023 року № 576/2023, «Про рішення Ради

[1] Про загальну мобілізацію. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 69.

[2] Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

національної безпеки і оборони України від 17 липня 2024 року «Про Стратегію морської безпеки України» від 17 липня 2024 року № 468/2024, «Про невідкладні заходи щодо підтримки ветеранів війни, членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України» від 22 серпня 2024 року № 512/2024, «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій області» від 27 серпня 2024 року № 597/2024 тощо);

✓ **Постанови Кабінету Міністрів України** – визначають порядок ужиття організаційних заходів і застосування адміністративних процедур, забезпечують затвердження положень про окремі адміністративні органи («Про затвердження Положення про генерального конструктора із створення техніки для потреб оборони та безпеки держави» від 23 квітня 2001 року № 392, «Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» від 13 липня 2011 року № 753, «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» від 20 серпня 2014 року № 413, «Про затвердження Порядку постачання товарів оборонного призначення під час особливого періоду, введення надзвичайного стану, проведення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії та у період проведення антитерористичної операції» від 25 лютого 2015 року № 345, «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26 листопада 2014 року № 671, «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення потреб національної оборони держави, мобілізаційної підготовки, заходів з мобілізації та Збройних Сил за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб» від 27 травня 2015 року № 339, «Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони» від 31 жовтня 2018 року № 941, «Про затвердження Порядку проведення випробувань та ухвалення на озброєння (постачання) зразків озброєння, військової та спеціальної техніки, засобів і обладнання іноземного виробництва» від 17 лютого 2021 року № 160, «Про затвердження Порядку розроблення, освоєння та випуску нових видів продукції оборонного призначення, а також припинення випуску існуючих видів такої продукції» від 3 березня 2021 року № 234, «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад від 29 грудня 2021 року № 1449, «Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки» від 23 лютого 2022 року № 154, «Про затвердження Порядку проведення комплексного огляду системи соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів

війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України» від 10 червня 2022 року № 663, «Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо поводження з військовополоненими в особливий період» від 17 червня 2022 року № 721, «Про затвердження Порядку тримання військовополонених» від 5 квітня 2022 року № 413, «Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів» від 30 грудня 2022 року № 1487, «Про затвердження Порядку оформлення (створення) та видачі військово-облікового документа для призовників, військовозобов'язаних та резервістів і форми такого документа» від 16 травня 2024 року № 559, «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» від 16 травня 2024 року № 560, «Деякі питання щодо структури військового резерву» від 18 червня 2024 року № 741 тощо);

✓ **Накази центральних органів виконавчої влади**, насамперед *накази Міністерства оборони України*, – забезпечують затвердження порядку виконання службових обов'язків посадовими/службовими особами та положень про окремі структурні підрозділи, регулювання окремих аспектів проходження військової служби («Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України» від 23 березня 2017 року № 164, «Про затвердження Порядку організації та здійснення оборонного планування в Міністерстві оборони України, Збройних Силах України та інших складових сил оборони» від 22 грудня 2020 року № 484, «Про затвердження Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностями, після одержання яких жінки беруться на військовий облік військовозобов'язаних та Переліку спеціальностей та/або професій, споріднених з відповідними військово-обліковими спеціальностям» від 11 жовтня 2021 року № 313, «Про затвердження Інструкції зі складання територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки протоколів та оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення» від 1 січня 2024 року № 3, «Про затвердження Типового положення про Ради сержантів (Ради старшин) у Збройних Силах України та Державній спеціальній службі транспорту» від 3 січня 2024 року № 7, «Про уповноважену особу Міністерства оборони України, відповідальну за організацію та проведення оборонних закупівель за напрямами будівництва (реконструкції) військових об'єктів, придбання мобільних модулів спеціального призначення та модульних конструкцій» від 22 січня 2024 року № 45, «Про проведення функціонального аудиту структурних підрозділів апарату Міністерства оборони України, органів військового управління, військових частин та установ, безпосередньо підпорядкованих Міністерству оборони України» від 5 лютого 2024 року № 82, «Про утворення Офісу розвитку протимінної діяльності Міністерства оборони України» від 22 березня 2024 року № 194, «Про затвердження Методичних рекомендацій з використання ґендерно чутливої мови в системі Міністерства оборони України» від 13 квітня 2024 року № 236, «Про Комітет з питань

управління людським капіталом у системі Міністерства оборони України» від 26 квітня 2024 року № 259, «Про затвердження Переліку посад осіб рядового, сержантського і старшинського складу, які не можуть бути заміщені іноземцями та особами без громадянства» від 18 червня 2024 року № 398 тощо).

1.3 Цивільно-військове співробітництво[1]

Цивільно-військова співпраця (далі – ЦВС) є найбільш ефективним та результативним сегментом відносин між суспільством і збройними силами, а також між збройними силами і державною владою[2].

ЦВС – це системна, планомірна діяльність ЗСУ та інших складових сил оборони – командувачів (командирів), начальників, органів військового управління, штабів всіх рівнів, військових частин (підрозділів) та/або військовослужбовців для взаємодії з об'єктами цивільного середовища з метою створення сприятливих умов для виконання визначених їм завдань з використанням військових та невійськових сил та засобів[3].

Доктрина ЦВС є найвищим у ієрархії документом з питань ЦВС. Воно є системою поглядів на сутність, роль та місце ЦВС під час повсякденної діяльності та в ході застосування ЗСУ та інших складових сил оборони в разі збройної агресії в будь-яких її формах і проявах, зокрема у формі гібридної війни, або збройного конфлікту.[4]

Ознаки ЦВС:

- урегульованість правовими нормами, серед яких ключове місце посідають норми адміністративного права;
- системність, властивостями якої є наявність взаємопов'язаних елементів, узаємодія між ними та спільна мета;
- упорядкованість правовідносин, що виникають у межах цієї системи.[5]

Завдання ЦВС:

- підвищення рівня взаємної довіри громадян і ЗСУ;
- усвідомлення та підвищення рівня соціальної відповідальності суб'єктів ЦВС;
- підвищення рівня правосвідомості військовослужбовців із метою виключення випадків неправомірної поведінки, яка порушує права, свободи та інтереси цивільного населення;

---

1 Авторки: **Оксана Бериславська**; **Катерина Чепкова**.

2 Бериславська О. Цивільно-військове співробітництво як вид суспільно-правових відносин у системі публічного управління. *Social development & Security*. 2019. Vol. 9, Iss. 2. С. 23–36.

3 Військова керівна деталізована публікація Доктрина «Цивільно-військове співробітництво», ВКП 9-00(01).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 р. 27 с.

4 Військова керівна деталізована публікація Доктрина «Цивільно-військове співробітництво», ВКП 9-00(01).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 р. 27 с.

5 Коропатнік І. М. Взаємодія громадянського суспільства і Збройних Сил України: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : «МП Леся», 2016. С. 238.

– зниження рівня внутрішніх загроз, що виникають внаслідок ведення бойових дій на території держави;
– створення якісно підготовлено військового резерву;
– консолідація українського суспільства.[1]

Функції ЦВС:

– організація цивільно-військової взаємодії;
– підтримка дій військ (сил);
– підтримка об'єктів цивільного середовища.

Головною функцією ЦВС є цивільно-військова взаємодія, яка полягає в спільній, цілеспрямованій, організованій та безперервній діяльності командувачів (командирів), начальників, їх заступників, органів військового управління, штабів, структур ЦВС, спрямованій на встановлення та підтримання зв'язків з об'єктами цивільного середовища на рівні, який забезпечує успішне виконання військами (силами) визначених завдань[2].

Основними елементами системи ЦВС є:

– суб'єкти системи ЦВС – командувачі (командири), начальники, органи військового управління, штаби всіх рівнів, інші сили і засоби ЦВС ЗС України та інших складових сил оборони;
– об'єкти системи ЦВС – усі об'єкти цивільного середовища;
– технології впливу на об'єкти цивільного середовища[3].

Підрозділ ЦВС є обов'язковим структурним елементом у провідних арміях світу[4]. Україна не є виключенням. За рішенням Міністра оборони України від 5 травня 2014 року № 5508/3 «Про створення пілотного проєкту Генерального штабу Збройних Сил України щодо підготовки військовослужбовців Збройних Сил України в рамках створення системи ЦВС Збройних Сил України», підготовкою фахівців спеціальності «Цивільно-військове співробітництво» займається Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка.[5]

Побудова ефективної системи управління підготовкою фахівців досягається через:

1) створення умов для підготовки фахівців ЦВС у рамках програм міжнародного співробітництва, а також запровадження системи підготовки військових фахівців для системи ЦВС у вищих військових навчальних закладах і військових навчальних підрозділах закладів вищої освіти;

---

[1] Коропатнік І. М. Там само.

[2] Військова керівна деталізована публікація Доктрина «Цивільно-військове співробітництво», ВКП 9-00(01).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 р. 27 с.

[3] Там само.

[4] Stanag 2509 AJP-3-19 Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (November 9, 2018).

[5] Про створення пілотного проєкту Генерального штабу Збройних Сил України щодо підготовки військовослужбовців Збройних Сил України в рамках створення системи ЦВС Збройних Сил України. Рішення Міністра оборони України від 5 травня 2014 року № 5508.

2) створення кадрового резерву з військовослужбовців та працівників ЗСУ, які мають досвід ЦВС для їх оперативного використання в інтересах забезпечення діяльності ЗСУ;
3) розроблення стандартів діяльності груп ЦВС і протоколів дій у штатних ситуаціях взаємодії;
4) розроблення структури та механізмів залучення цивільного потенціалу в інтересах діяльності ЗСУ[1].

На сьогодні організацію діяльності ЦВС у ЗСУ, зокрема загальне керівництво підрозділами ЦВС у ЗСУ, планування, організацію та контроль за проведенням заходів ЦВС здійснює Центральне управління ЦВС ЗС України. Це управління є структурним підрозділом Генерального штабу ЗСУ, який призначений для планування, організації, координації заходів ЦВС і репатріаційних заходів і пошукової роботи, контролю за їх виконанням у ЗСУ.

ЦВС у ЗСУ здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про Збройні Сили України» та інших законів України, міжнародних договорів України, актів Президента України, КМУ, постанов Верховної Ради України, наказів і директив Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України, а також Доктрини ЦВС[2].

Правові та організаційні аспекти ЦВС в умовах правового режиму воєнного стану.

Під час застосування ЗСУ та інших складових сил оборони підрозділи ЦВС можуть стикатися з різноманіттям комплексних міжвідомчих питань (супутніх завдань), які потребують спільного й системного розв'язання з боку відповідних об'єктів цивільного середовища.

До основних комплексних міжвідомчих питань (супутніх завдань) належать:

– захист цивільного населення під час збройного конфлікту;
– запобігання використанню дітей у збройному конфлікті та їхній захист;
– запобігання ґендерно зумовленому насильству;
– захист об'єктів культурної спадщини;
– упровадження прозорості, доброчесності та сприяння боротьбі з корупцією[3].

Тимчасове положення про підрозділи ЦВС угруповань військ, створених для участі у відбитті збройної агресії рф від 13 листопада 2022 року № 299 було затверджено Головнокомандувачем ЗСУ та визначає основні обов'язки, штатний розпис, підготовку та ротацію підрозділів ЦВС[4].

---

[1] Бериславська О.М. Структурно-функціональна характеристика системи управління підготовкою фахівців цивільно-військового співробітництва. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 4. С. 111–121.

[2] Військова керівна деталізована публікація Доктрина «Цивільно-військове співробітництво», ВКП 9-00(01).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 р. 27 с.

[3] Там само.

[4] Тимчасове положення про підрозділи ЦВС угруповань військ, створених для участі у відбитті збройної агресії рф: затв. наказом Головнокомандувача ЗС України від 13 листопада 2022 р. № 299.

Підрозділи ЦВС угруповань військ беруть участь у:

- запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану (у межах компетенції);
- сприянні (з дотриманням вимог збереження державної таємниці та недопущення витоку інформації з обмеженим доступом) суб'єктами цивільного середовища в отриманні об'єктивної, достовірної, оперативної інформації про зміни в обстановці та діяльність ЗСУ (сил оборони), насамперед у разі виникнення загрози життю та здоров'ю мирного населення, запровадженні певних обмежень конституційних права та свобод із метою недопущення (припинення) поширення неправдивих чуток, панічних настроїв цивільного населення тощо;
- організації доступу ремонтних та піротехнічних бригад до місць проведення робіт щодо відновлення пошкодженої і зруйнованої інфраструктури, очищення місцевості, об'єктів господарювання, інфраструктури від вибухонебезпечних предметів;
- організації доступу медичного персоналу, представників вітчизняних та міжнародних гуманітарних (благодійних) організацій до суб'єктів та об'єктів цивільного середовища з метою з'ясування існуючих потреб та надання відповідної допомоги;
- сприянні спеціальним групам, які створені місцевими адміністраціями на виконання постанови КМУ від 17.06.2022 № 698 та виконують гуманітарну місію, спрямовану на вилучення тіл (останків) осіб, померлих (загиблих) у зв'язку із збройною агресією проти України;
- виконанні заходів із вилучення (ексгумації), транспортування (евакуації) тіл (останків) загиблих, пошуку зниклих безвісти (у рамках реалізації гуманітарного проєкту ЗС України «НА ЩИТІ») та комплексу репатріаційних заходів[1].

Узаємодія підрозділів ЦВС із військовими адміністраціями спрямована на досягнення таких цілей:

- захист життя, здоров'я, фізичного та психологічного благополуччя мешканців територій, прилеглих до районів ведення бойових дій;
- допомога в задоволенні базових потреб громадянам, які проживають на тимчасово окупованих територіях або у так званих «сірих зонах»;
- надання додаткового захисту окремим категоріям вразливих громадян, зокрема внутрішньо переміщеним особам, особам з інвалідністю, людям похилого віку, дітям тощо;
- захист та відновлення об'єктів критичної інфраструктури, які перебувають у віданні місцевих державних адміністрацій;
- організація патріотичних та просвітницьких заходів[2].

[1] Тимчасове положення про підрозділи ЦВС угруповань військ, створених для участі у відбитті збройної агресії рф: затв. наказом Головнокомандувача ЗС України від 13 листопада 2022 р. № 299.

[2] Роль Цивільновійськового співробітництва у захисті цивільного населення: досвід України. Center for Civilians in Conflict. October. 2023. URL: https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC_UKR_Final.pdf

Отже, ***підрозділи ЦВС*** *угруповань військ в умовах правового режиму воєнного стану здійснюють свою діяльність для досягнення мети ЦВС ЗС України, визначеної Доктриною ЦВС, зокрема забезпечують здійснення репатріаційних заходів та заходів пошукової роботи*.

Запитання і завдання

1. Схарактеризуйте галузь оборони України в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення.
2. З'ясуйте законодавче регулювання публічного адміністрування в галузі оборони України.
3. Чому Закон України «Про оборону» є титульним нормативно-правовим актом у сфері оборони?
4. Розкрийте обов'язки Президента України та органів державної влади, органів військового управління в разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну.
5. З'ясуйте особливості:
   - указів Президента України, які ухвалюються з метою введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України у сфері оборони;
   - постанов Кабінету Міністрів України, що визначають порядок ужиття організаційних заходів і застосування адміністративних процедур щодо оборони;
   - наказів Міністерства оборони України.
6. З'ясуйте ознаки та систему цивільно-військової співпраці.

РОЗДІЛ 2
ГРОМАДЯНИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

2.1 Законодавче регулювання правового статусу громадян України як суб'єктів адміністративного права у галузі оборони України[2]

Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про оборону» громадяни України чоловічої статі, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, а жіночої статі – також за відповідною фаховою підготовкою – мають виконувати військовий обов'язок згідно із законодавством[3].

Правовому регулюванню виконання військового обов'язку громадянами України жіночої статі приділена особлива увага. Відповідно до ч.ч. 11 та 12 ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачено, що жінки, які придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком і закінчили заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої або вищої освіти та здобули медичну або фармацевтичну спеціальність, підлягають взяттю на військовий облік як військовозобов'язаних. Жінки, які мають спеціальність та/або професію, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Міністерством оборони України, та придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком, крім осіб, які здобули медичну або фармацевтичну спеціальність, беруться на військовий облік військовозобов'язаних за їхнім бажанням[4].

Відповідно до абзацу 4 пункту 51 Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженому постановою КМУ від 30 грудня 2022 року № 1487, також наголошено, що «жінки, які мають спеціальність та/або професію, споріднену з відповідною військово-обліковою спеціальністю, визначеною в переліку, затвердженому Міноборони, крім тих, які здобули освіту за медичною або фармацевтичною спеціальністю, та придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком, беруться на військовий облік військовозобов'язаних за їх бажанням на загальних засадах, визначених цим Порядком»[5].

---

[1] Автори: **Олексій Проневич**, **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

[2] Автор: **Олексій Проневич**.

[3] Про оборону : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII.

[4] Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII.

[5] Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1487.

Згідно з пунктом 87 Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2024 року № 560, визначено, що «жінки, які перебувають на військовому обліку, призиваються на військову службу під час мобілізації, на особливий період у добровільному порядку на підставі власноруч написаної заяви на ім'я керівника районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки, керівника відповідного підрозділу розвідувальних органів, керівника Центрального управління або регіонального органу СБУ»[1].

2.2 Проходження військової служби громадянами України[2]

Громадяни України незалежно від статі проходять військову службу, службу у військовому резерві, виконують військовий обов'язок у запасі.

У Законі України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» окремо наголошено таке:

- у період дії воєнного стану громадяни України можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав, зокрема отримати вогнепальну зброю і боєприпаси до неї відповідно до порядку та вимог, установлених Міністерством внутрішніх справ України (ст. 1);
- застосування цивільними особами вогнепальної зброї, отриманої відповідно до цього Закону, здійснюється аналогічно до застосування зброї військовослужбовцями під час виконання ними завдань щодо відсічі збройної агресії проти України в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України (стаття 2);
- у період дії воєнного стану громадяни України можуть брати участь у відсічі та стримуванні збройної агресії російської федерації та/або інших держав, застосовуючи власну нагородну зброю, спортивну зброю (пістолети, револьвери, гвинтівки, гладкоствольні рушниці), мисливську нарізну, гладкоствольну чи комбіновану зброю та бойові припаси до неї (стаття 4);
- цивільні особи не несуть відповідальності за застосування вогнепальної зброї проти осіб, які здійснюють збройну агресію проти України, якщо така зброя застосована на підставі та в порядку, визначених ст. 1 та ст. 4 цього Закону (ст. 5)[3].

---

[1] Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2024 року № 560.

[2] Автори: **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

[3] Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України : Закон України від 3 березня 2022 року № 2114-IX.

2.3 Характеристика військового обов'язку громадян України[1]

Семиразуменко Ольга Юріївна «Мама»
військовослужбовиця Збройних сил України

Конституційним обов'язком кожного громадянина України є захист вітчизни, незалежності та територіальної цілісності.

Військовий обов'язок установлюється з метою підготовки громадян України до захисту Вітчизни, забезпечення особовим складом ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, а саме ЗСУ та інших військових формувань, посади в яких комплектуються військовослужбовцями.

Військовий обов'язок включає: підготовку громадян до військової служби; приписку до призовних дільниць; ухвалення в добровільному порядку (за контрактом) і призов на військову службу; проходження військової служби; виконання військового обов'язку в запасі; проходження служби у військовому резерві; дотримання правил військового обліку. Також відповідно до чинного законодавства громадяни України мають право на заміну виконання військового обов'язку альтернативною (невійськовою) службою.

Військовий обов'язок не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні. Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, можуть у добровільному порядку (за контрактом) проходити військову службу у ЗСУ, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України.

Виконання військового обов'язку громадянами України забезпечують державні органи, органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до законів України військові формування, підприємства, установи та організації незалежно від підпорядкування і форм власності в межах їх повноважень, передбачених законом, та районні (об'єднані районні), міські (районні у містах, об'єднані міські) територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (далі – територіальні центри комплектування та соціальної підтримки). Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки затверджується Кабінетом Міністрів України.

[1] Автори: **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

Відповідно до військового обов'язку громадяни України поділяються на такі категорії: а) *допризовники* – особи, які підлягають приписці до призовних дільниць; б) *призовники* – особи, приписані до призовних дільниць; в) *військовослужбовці* – особи, які проходять військову службу; г) *військовозобов'язані* – особи, які перебувають у запасі для комплектування ЗСУ та інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони держави; д) *резервісти* – особи, які проходять службу у військовому резерві ЗСУ, інших військових формувань і призначені для їх комплектування в мирний час і в особливий період. До категорії військовослужбовців дорівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у ЗСУ, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України.

Громадяни України, які приписані до призовних дільниць або перебувають у запасі ЗСУ, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України чи проходять службу у військовому резерві, зобов'язані:

- прибувати за викликом районного (об'єднаного районного), міського (районного у місті, об'єднаного міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки (далі – відповідні районні (міські) територіальні центри комплектування та соціальної підтримки), Центрального управління або регіонального органу СБУ, відповідного підрозділу Служби зовнішньої розвідки України для оформлення військово-облікових документів (посвідчень призовника, військових квитків, тимчасових посвідчень військовозобов'язаних), приписки, проходження медичного огляду, направлення на підготовку з метою здобуття або вдосконалення військово-облікової спеціальності, призову на військову службу або на збори військовозобов'язаних та резервістів;
- проходити медичний огляд та лікування в лікувально-профілактичних закладах згідно з рішеннями комісії з питань приписки, призовної комісії або військово-лікарської комісії відповідного районного (міського) територіального центру комплектування та соціальної підтримки, закладів охорони здоров'я СБУ, а у Службі зовнішньої розвідки України – за рішенням керівників відповідних підрозділів або військово-лікарської комісії Служби зовнішньої розвідки України;
- проходити підготовку до військової служби, військову службу й виконувати військовий обов'язок у запасі;
- виконувати правила військового обліку, установлені законодавством.

Резервісти зобов'язані прибувати до військової частини, в якій вони проходять службу у військовому резерві, за викликом командира цієї військової частини.

Жінки, які придатні до проходження військової служби за станом здоров'я та віком і закінчили заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої або вищої освіти та здобули медичну або фармацевтичну спеціальність, підлягають взяттю на військовий облік військовозобов'язаних.

Наприкінці 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив новий порядок військового обліку призовників, військовозобов'язаних і резервістів, яким установлено, що чоловіки мають ставати на облік у рік досягнення 17-річного віку. Тобто, якщо раніше вік постановки на облік починався від 17 років, то 2023-го року – від 16 років. Проте ці зміни не зачіпають норми, які стосуються призовного віку чи мобілізації! Тобто призвати на службу в армію чи мобілізувати чоловіка можна лише з 18 років.

Отже, *нині* ***на військовому обліку мають перебувати****:*

а) чоловіки віком від 16 до 27 років;

б) військовозобов'язані та резервісти, які не досягли граничного віку перебування в запасі – 60 років;

в) жінки, які отримали медичну або фармацевтичну спеціальність.

Запитання та завдання

1. Здійсніть законодавче регулювання правового статусу громадян України як суб'єктів адміністративного права у галузі оборони України.
2. З'ясуйте засади та порядок проходження військової служби громадянами України.
3. Здійсніть характеристику військового обов'язку громадян України.
4. Розкрийте відмінності у військовому обов'язку здобувачів освіти – громадян України до 18 років, з 18 до 25 та після 25 років.

РОЗДІЛ 3
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ, ІНШИХ СИЛ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

3.1 Компетенція військовослужбовця[2]

Частиною 9 статті 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначено, що військовослужбовці – це особи, які проходять військову службу.

До категорії військовослужбовців дорівнюються іноземці та особи без громадянства, які відповідно до закону проходять військову службу у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України.

Відповідно до Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних силах України (затвердженого Указом Президента України від 10 грудня 2008 року № 1153/2008) військовослужбовці – це громадяни, які проходять військову службу у ЗСУ в добровільному порядку або за призовом.

В Україні правовий статусу військовослужбовця визначено нормативно-правовими актами, які регулюють питання його прав, обов'язків та відповідальності, які виникають у нього під час проходження військової служби.

Ці нормативно-правові акти встановлюють юридичні гарантії, механізми охорони й захисту правового статусу військовослужбовця.

До нормативно-правових актів, що визначають статус військовослужбовця, належать Конституція України, закони України: «Про військовий обов'язок та військову службу», «Про оборону України», «Про Національну гвардію України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про Стройовий статут Збройних Сил України», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України», укази Президента України, постанови Кабінету міністрів України, інші нормативні акти.

3.2 Завдання та обов'язки військовослужбовця

Закон України «Про військовий обов'язок та військову службу» здійснює правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни,

---

[1] За заг. редакцією **Миколи Ковальчука**.

[2] Автор-упорядник: **Микола Ковальчук**.

незалежності та територіальної цілісності України, а також визначає загальні засади проходження в Україні військової служби.

Статут внутрішньої служби ЗСУ (затверджений Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV) визначає загальні права та обов'язки військовослужбовців ЗСУ та їх взаємовідносини, обов'язки основних посадових осіб бригади (полку, корабля 1 і 2 рангу, окремого батальйону) та її підрозділів, правила внутрішнього порядку у військовій частині та її підрозділах.

Старший сержант Збройних Сил України **Бігарь Михайло Олександрович**, до повномасштабного вторгнення – студент. Узяв академічну відпустку для оборони Вітчизни

Статтею 11 розділу 1 частини 1 «Обов'язки, права та відповідальність військовослужбовців» Статуту внутрішньої служби ЗСУ встановлено, що потреба виконання завдань оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, а також завдань, визначених міжнародними зобов'язаннями України покладає на військовослужбовців низку обов'язків, а саме:

- свято й непорушно додержуватися Конституції України та законів України, Військової присяги, віддано служити Українському народові, сумлінно й чесно виконувати військовий обов'язок;
- бути хоробрим, ініціативним і дисциплінованим;
- беззастережно виконувати накази командирів (начальників) і захищати їх у бою, як святиню оберігати Бойовий Прапор своєї частини;
- постійно підвищувати рівень військових професійних знань, удосконалювати свою виучку і майстерність, знати та виконувати свої обов'язки та додержуватися вимог статутів ЗСУ;
- знати й утримувати в готовності до застосування закріплене озброєння, бойову та іншу техніку, берегти державне майно;
- дорожити бойовою славою ЗСУ та своєї військової частини, честю і гідністю військовослужбовця ЗСУ;
- поважати бойові та військові традиції, допомагати іншим військовослужбовцям, які перебувають у небезпеці, стримувати їх від вчинення протиправних дій, поважати честь і гідність кожної людини, не допускати порушень, пов'язаних із дискримінацією за ознакою статі, сексуальним домаганням, насильством за ознакою статі, правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості;
- бути пильним, суворо зберігати державну таємницю;
- вести бойові дії ініціативно, наполегливо, до повного виконання поставленого завдання;

– виявляти повагу до командирів (начальників) і старших за військовим званням, сприяти їм у підтриманні порядку і дисципліни;
– додержуватися правил військового вітання, ввічливості й поведінки військовослужбовців, завжди бути одягненим за формою, чисто й охайно.

Дисциплінарний статут ЗСУ (затверджений Законом України від 24 березня 1999 року № 551-XIV) визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних і резервістів під час проходження ними навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання й розгляду заяв, пропозицій та скарг.

3.3 Права військовослужбовця

Військовослужбовці мають права та свободи, які встановлені законодавством для інших громадян, з обмеженнями, які зумовлені особливостями військової служби й передбачені законами та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, установлених цим та іншими законами.

Стаття 7 вищевказаного Закону наголошує, що військовослужбовцю гарантується недоторканність особи. Він не може бути арештований, інакше як на підставі судового рішення.

У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації.

Ніхто не вправі обмежувати військовослужбовців та членів їх сімей у правах і свободах, визначених законодавством України.

У розділі 1 частини 1 «Обов'язки, права та відповідальність військовослужбовців» Статуту внутрішньої служби ЗСУ визначено такі права військовослужбовця.

- військовослужбовці перебувають під захистом держави і мають усю повноту прав і свобод, закріплених Конституцією України;
- держава гарантує військовослужбовцям та членам їх сімей соціальний і правовий захист відповідно до законів та ухвалених відповідно до них нормативно-правових актів;
- військовослужбовці під час виконання службових обов'язків мають право застосовувати заходи фізичного впливу, а також носити, зберігати та застосовувати спеціальні засоби, зброю в порядку, установленому законодавством.

Застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та зброї допускається, якщо інші заходи виявилися неефективними або якщо через обставини застосування інших заходів є неможливим.

Застосуванню зброї, за винятком випадків раптового нападу, нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів, морських і річкових суден, втечі з-під варти зі зброєю або за допомогою транспортних засобів під час руху, має передувати попередження про намір застосовувати зброю і постріл угору.

У разі застосування й використання зброї військовослужбовець зобов'язаний ужити всіх заходів для того, щоб не було завдано шкоди стороннім особам.

Також статтею 22 Статуту внутрішньої служби ЗСУ визначено, що військовослужбовці мають право застосовувати спеціальні засоби, засоби фізичного впливу та зброю особисто або у складі підрозділу у конкретно визначених випадках.

Військовослужбовець має право використовувати зброю для подання сигналу тривоги або виклику допомоги.

3.4 Права та пільги пораненим і таким, що отримали інвалідність, військовослужбовцям

Згідно з нормами чинного законодавства при отриманні поранення (травми, контузії, каліцтва), пов'язаного з виконанням обов'язку захисту Батьківщини, військовий може отримати такі види грошової виплати:

- щомісячне грошове забезпечення в розмірі заробітної плати за останньою займаною посадою в період поранення (контузії, травми, каліцтва);
- додаткову винагороду – виплату в розмірі 100 тисяч гривень за поранення, пов'язане із захистом Батьківщини (при виконанні бойових завдань), яка здійснюється щомісяця упродовж всіх періодів лікування в стаціонарі або перебування у відпустці для лікування після тяжкого поранення;
- одноразову грошову допомогу – одноразову компенсацію за будь-яке ушкодження здоров'я, яке призвело до втрати працездатності чи групи інвалідності;
- грошову допомогу для оздоровлення – виплату в розмірі місячного грошового забезпечення один раз на рік.

Статтею 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» визначено, що за військовослужбовцями, виведеними з розпорядження командира (начальника) військової частини у зв'язку з потребою у тривалому лікуванні, зберігаються виплати в розмірі посадового окладу за останнім місцем служби, окладу за військовим званням, надбавки за вислугу років, інших щомісячних додаткових видів грошового забезпечення постійного характеру та інші види грошового забезпечення з урахуванням зміни вислуги років та норм грошового забезпечення упродовж усього строку безперервного перебування на лікуванні в закладах охорони здоров'я, зокрема іноземних

держав, та у відпустці для лікування у зв'язку з хворобою або відпустці для лікування після поранення (контузії, травми або каліцтва), установленого абзацом першим пункту 11 статті 10-1 цього Закону.

Згідно зі статтею 10-1 вказаного Закону військовослужбовцю на підставі висновку військово-лікарської комісії надається відпустка для лікування у зв'язку із хворобою або відпустка для лікування після поранення (контузії, травми або каліцтва) зі збереженням грошового та матеріального забезпечення. Відпустка надається виключно за місцем перебування військовослужбовця в закладах охорони здоров'я.

Ст. 16 визначено, що одноразова грошова допомога надається в разі отримання військовослужбовцем поранення (контузії, травми або каліцтва), захворювання під час виконання ним обов'язків військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без установлення йому інвалідності, а також особою, звільненою з військової служби, яка частково втратила працездатність унаслідок зазначених причин, але не пізніше ніж через три місяці після звільнення її з військової служби.

Розмір такої допомоги визначено в п. 10 Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 357) – у розмірі, що визначається у відсотках від 70-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, у якому вперше встановлено ступінь втрати працездатності.

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» пільги учасникам бойових дій та особам, дорівняним до них, учасникам бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи при виконанні обов'язків військової служби, забезпечуються житловою площею, зокрема за рахунок житлової площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями в розпорядження місцевих рад і державних адміністрацій, – упродовж двох років від дня взяття на квартирний облік.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до осіб з інвалідністю внаслідок війни належать особи з військовослужбовців чинної армії та флоту, партизанів, підпільників, працівників, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва, захворювання, одержаних під час захисту Батьківщини, виконання обов'язків військової служби (службових обов'язків) чи пов'язаних з перебуванням на фронті, у партизанських загонах і з'єднаннях, підпільних організаціях і групах та інших формуваннях, визнаних такими законодавством України, у районі воєнних дій, на прифронтових дільницях залізниць, на спорудженні оборонних рубежів, військово-морських баз та аеродромів або з участю в бойових діях у мирний час.

Статтею 13 вищевказаного Закону визначено, що особам з інвалідністю внаслідок війни та дорівняним до них особам надаються такі пільги:

1) безкоштовне одержання ліків, лікарських засобів, імунобіологічних препаратів, медичних виробів та допоміжних засобів реабілітації;
2) позачергове безкоштовне зубопротезування (за винятком протезування з дорогоцінних металів), безплатне забезпечення іншими протезами і протезно-ортопедичними виробами;
3) безкоштовне позачергове щорічне забезпечення санаторно-курортним лікуванням із компенсацією вартості проїзду до санаторно-курортного закладу й назад.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» дія цього Закону поширюється, зокрема, на військовослужбовців, які стали особами з інвалідністю внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби, чи внаслідок захворювання після звільнення їх з військової служби, пов'язаного з проходженням військової служби, та членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули, померли чи пропали безвісти.

Статтею 11 цього Закону визначено право військовослужбовців (зокрема військовослужбовців, які отримали інвалідність) на охорону здоров'я, медичну допомогу та біологічне батьківство (материнство).

Стаття 12 гарантує забезпечення військовослужбовців (зокрема військовослужбовців, які отримали інвалідність) та членів їх сімей житловими приміщеннями.

Стаття 13 закріплює право військовослужбовців (зокрема військовослужбовців, які отримали інвалідність) та членів їх сімей на освіту.

Стаття 14 визначає, що військовослужбовці, які стали особами з інвалідністю внаслідок бойових дій, користуються правом безоплатного проїзду всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі) в межах адміністративного району за місцем проживання, залізничного та водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів за наявності посвідчення встановленого зразка, а в разі запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду – також електронного квитка, який видається на безоплатній основі. Вони мають право на 50-відсоткову знижку при користуванні міжміським залізничним, повітряним, водним та автомобільним транспортом відповідно до закону.

Відповідно до статті 16 одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві (далі – одноразова грошова допомога), – гарантована державою виплата, що здійснюється особам, які згідно з цим Законом мають право на її отримання.

Стаття 16-2 визначає, що одноразова грошова допомога призначається і виплачується у розмірі:

– 400-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – у разі встановлення військовослужбовцю інвалідності I групи;
– 300-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – у разі встановлення військовослужбовцю інвалідності II групи;
– 250-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – у разі встановлення військовослужбовцю інвалідності III групи (підпункт 4 пункту 2 статті 16 цього Закону).

3.5 Відповідальність адміністративних органів за порушення прав військовослужбовців

Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» відповідно до Конституції України визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, установлює єдину систему їх соціального та правового захисту, гарантує військовослужбовцям та членам їх сімей в економічній, соціальній, політичній сферах сприятливі умови для реалізації їх конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та регулює відносини у цій галузі.

Відповідно до статті 21 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і підпорядкування, які винні в порушенні цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом.

Питання порушення прав військовослужбовців можуть вирішуватися як у досудовому порядку (через написання скарги посадовій особі) так і в судовому порядку (через написання відповідної заяви до суду).

Відповідно до статті 88 Закону України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» військовослужбовець, який вважає, що не вчинив правопорушення, має право упродовж місяця з часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк.

Порядок оскарження військовослужбовцем дій або бездіяльності органів державної влади визначено Кодексом адміністративного судочинства України. Так, статтею 2 визначено, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з урахуванням ряду вимог чинного законодавства.

Статтею 5 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що кожна особа має право в порядку, установленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист через:

– визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
– визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
– визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;
– визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
– установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
– ухвалення судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Згідно зі статтею 14 Кодексу адміністративного судочинства України 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.

3.6 Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців[1]

Дисциплінарна відповідальність військовослужбовців – це вид юридичної відповідальності, що застосовується до військовослужбовців, які не виконали чи неналежно виконали службові обов'язки, порушили військову дисципліну або громадський порядок, і полягає в застосуванні до винних передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України дисциплінарних стягнень з метою відновлення усталеного порядку та запобігання подальших порушень[2].

[1] Автор-упорядник: Сергій Стецюк.

[2] Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV.

Варто зауважити, що дія Дисциплінарного статуту ЗСУ поширюється також на військовослужбовців Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Управління державної охорони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та органів спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Стосовно кожного випадку правопорушення командир зобов'язаний ухвалити рішення щодо потреби притягнення винного до відповідальності залежно від обставин скоєння правопорушення, ступеня вини, попередньої поведінки порушника та розміру завданих державі й іншим особам збитків, а також з урахуванням бойового імунітету, визначеного Законом України «Про оборону України»[1].

Командирам заборонено за одне правопорушення накладати кілька дисциплінарних стягнень, накладати стягнення на весь особовий склад підрозділу замість притягнення до дисциплінарної відповідальності безпосередньо винних осіб.

Ухваленню командиром рішення про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, яке проводиться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, а також установлення ступеня вини особи, чиї дії або бездіяльність стали причиною вчинення правопорушення. Порядок проведення службового розслідування у Збройних Силах України визначений наказом Міністерства оборони України 21.11.2017 № 608[2].

Вкрай важливим є також той факт, що згідно з ч. 2 ст. 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність, окрім випадків, передбачених ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення[3].

На військовослужбовця можуть бути накладені лише ті дисциплінарні стягнення, які визначені Дисциплінарним статутом Збройних Сил України і відповідають військовому званню військовослужбовця та дисциплінарній владі командира, що вирішив накласти дисциплінарне стягнення. При цьому дисциплінарну владу, яка надана молодшим командирам, завжди мають і старші командири. Права командирів (начальників) щодо накладення дисциплінарних стягнень на підлеглих військовослужбовців визначено в підрозділі ІІ розділу ІІІ Дисциплінарного статуту ЗСУ[4].

На підставі аналізу положень Дисциплінарного статуту ЗСУ та Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям ЗСУ та деяким іншим

---

1 Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. №1932-XII.

2 Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України : Наказ Міноборони України від 21 листопада 2017 р. № 608.

3 Кодекс України про адміністративні правопорушення .

4 Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV.

особам[1] можемо визначити ***ієрархію видів дисциплінарних стягнень, строки їх дії та фінансові обмеження, що пов'язані з їх накладенням***:

а) зауваження (строк дії – один місяць);
б) догана (передбачає разове зниження розміру щомісячної премії на 10 %, строк дії – два місяці);
в) сувора догана (передбачає разове зниження розміру щомісячної премії на 20 %, строк дії – три місяці);
г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи з корабля на берег, зокрема щодо курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти (строк дії – до дня відбуття у звільнення);
ґ) попередження про неповну службову відповідність (передбачає разове позбавлення щомісячної премії, строк дії – шість місяців);
д) пониження в посаді (передбачає разове позбавлення щомісячної премії, строк дії – один рік, на попередню посаду не поновлюються);
е) пониження у військовому званні на один ступінь, зокрема щодо осіб сержантського (старшинського) та офіцерського складу (передбачає разове позбавлення щомісячної премії, строк дії – один рік, у попередньому званні не поновлюється);
є) пониження у військовому званні з переведенням на нижчу посаду, зокрема стосовно військовослужбовців сержантського (старшинського) складу (передбачає разове позбавлення щомісячної премії, строк дії – один рік, у попередньому військовому званні та на посаді не поновлюються);
ж) звільнення з військової служби через службову невідповідність (крім осіб, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, а також військовозобов'язаних під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів, а також резервістів під час проходження підготовки та зборів).

Упродовж строку дії дисциплінарних стягнень до військовослужбовця не можуть застосовуватися заохочення, крім дострокового зняття раніше накладеного дисциплінарного стягнення.

Дисциплінарне стягнення має бути накладене не пізніш як за 10 діб від дня, коли командирові (начальникові) стало відомо про правопорушення, а у разі проведення службового розслідування – упродовж місяця від дня його закінчення, не враховуючи часу перебування військовослужбовця на лікуванні або у відпустці. Дисциплінарне стягнення виконується, як правило, негайно, а у виняткових випадках – не пізніше ніж за три місяці від дня його накладення. Накладення дисциплінарного стягнення на військовослужбовця, який входить до складу добового наряду (виконує бойове чергування), за правопорушення,

[1] Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам : наказ Міноборони України від 7 червня 2018 р. № 260.

вчинені ним під час несення служби, здійснюється після зміни з наряду (бойового чергування) чи після заміни його іншим військовослужбовцем.

Про накладені дисциплінарні стягнення військовослужбовцям може бути оголошено особисто, у письмовому наказі (розпорядженні), на нараді чи перед строєм військовослужбовців, які мають військові звання (обіймають посади) не нижче за військове звання (посаду) військовослужбовця, який учинив правопорушення. Оголошувати про дисциплінарні стягнення командирам у присутності підлеглих заборонено.

Також військовослужбовець, який уважає, що не вчинив правопорушення, має право упродовж місяця від часу накладення дисциплінарного стягнення подати скаргу старшому командирові або звернутися до суду у визначений законом строк.

Усі заохочення та дисциплінарні стягнення, передбачені Дисциплінарним статутом ЗСУ, заносяться у тижневий строк до службової картки військовослужбовця, зразок якої визначений у додатку 3 до Дисциплінарного статуту ЗСУ[1]. У разі зняття дисциплінарного стягнення у службовій картці військовослужбовця в розділі «Стягнення» робиться запис – коли й ким це стягнення знято. Якщо накладені на військовослужбовця такі дисциплінарні стягнення, як зауваження, догана і сувора догана, не були зняті і він не вчинив у визначені Дисциплінарним статутом ЗСУ строки іншого правопорушення, за яке був притягнутий до дисциплінарної відповідальності, то у відповідній графі розділу «Стягнення» робиться запис про зняття стягнення у зв'язку із закінченням строку.

Один раз на рік, а також у разі переведення на нове місце служби кожний військовослужбовець має ознайомитися зі своєю службовою карткою й розписатися про це. При цьому в разі переведення військовослужбовця службова картка пересилається службою персоналу до нового місця служби.

Запитання і завдання

1. Розкрийте компетенцію військовослужбовця Збройних Сил та інших сил оборони України.
2. З'ясуйте завдання та обов'язки військовослужбовця.
3. Розкрийте значення прав військовослужбовця Збройних Сил та інших сил оборони України для Перемоги Українського народу в російсько-українській війні.
4. Чому забезпечення адміністративними органами та суб'єктами громадянського суспільства прав та пільг поранених і тих, хто отримав інвалідність, військовослужбовців є потрібною умовою Перемоги Українського народу в російсько-українській війні?
5. Розкрийте відповідальність адміністративних органів за порушення прав військовослужбовців.
6. З'ясуйте особливості дисциплінарної відповідальності військовослужбовців.

[1] Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV.

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

4.1 Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України[2]

Президент України є головою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до статті 106 Конституції України він здійснює повноваження у сфері оборони. Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України (пункт 17 статті 106 Конституції України, частина 1 статті 7 Закону України «Про Збройні Сили України»). В умовах воєнного стану Президент України здійснює керівництво складовими сил оборони через Ставку Верховного Головнокомандувача ЗСУ.

Для здійснення визначених Конституцією та законами України повноважень у сфері оборони Президент України видає укази й розпорядження. Як Верховний Головнокомандувач ЗСУ Президент України видає накази і директиви з питань оборони, зокрема з питань оперативного доукомплектування в особливий період ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань (частина 3 статті 6 Закону України «Про оборони», пункт 2 статті 13 Закону України «Про національну безпеку України»).

4.2 Рада національної безпеки і оборони України. Ставка Верховного Головнокомандувача

Рада національної безпеки і оборони України як «координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України» координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією України та Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Згідно зі статтею Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функціями Ради національної безпеки і оборони України є:

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;
- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

---

[1] За заг. редакцією **Валентина Галунька**.

[2] Автор-упорядник: **Олексій Проневич**.

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України[1].

Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави може створюватися в особливий період для забезпечення стратегічного керівництва ЗСУ, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами.

Відповідно до частини 2 статті 7 Закону України «Про Збройні Сили України» передбачено, що Генеральний штаб ЗСУ є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача[2].

Положення про Ставку Верховного Головнокомандувача (далі – Ставка) затверджено Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» від 10 жовтня 2017 року № 313/2017[3] (указ ухвалено з обмежувальним грифом «для службового користування», а Положенню про Ставку присвоєно обмежувальний гриф «цілком таємно»).

Відповідно до пункту 1 Указу Президента України «Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача» від 24 лютого 2024 року № 72/2022 було утворено таку Ставку «у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України, що загрожує її державній незалежності та територіальній цілісності, для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами»; на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України від 24 лютого 2022 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача», відповідно до статті 8 Закону України «Про оборону України» (у зв'язку зі створенням Ставки було припинено діяльність Воєнного кабінету Ради національної безпеки і оборони України).

До складу Ставки за посадами входять: Президент України, Верховний Головнокомандувач ЗСУ (голова); секретар Ради національної безпеки і оборони України (координатор); начальник Генерального штабу ЗСУ; начальник Головного управління розвідки Міноборони України; Голова Державної прикордонної служби України; Керівник Офісу Президента України; голова Служби зовнішньої розвідки України; міністр із питань стратегічних галузей промисловості України; міністр внутрішніх справ України; міністр закордонних справ України; голова Служби безпеки України; заступник керівника Офісу Президента України; начальник Управління державної охорони України; командувач Сухопутних військ ЗСУ; командувач Національної гвардії України; Головнокомандувач ЗСУ; Голова Верховної Ради України; командувач Сил спеціальних операцій ЗСУ;

---

[1] Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 р. № 183.

[2] Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII.

[3] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Ставку Верховного Головнокомандувача» : Указ Президента України від 10 жовтня 2017 р. № 313.

віце-прем'єр-міністр України з інновацій, розвитку освіти, науки та технологій – міністр цифрової трансформації України; прем'єр-міністр України[1].

4.3 Головнокомандувач Збройних Сил України[2]

Головнокомандувач ЗСУ є найвищою військовою посадовою особою у ЗСУ, яка здійснює через Генеральний штаб ЗСУ безпосереднє військове керівництво ЗСУ[3] та відповідає за виконання завдань у сфері оборони держави.

Посада Головнокомандувача Збройних Сил України була створена відповідно до Конституції України та чинного законодавства України, яке регламентує функції й обов'язки вищих посадових осіб у секторі безпеки й оборони України.

Головнокомандувач
Збройних Сил України
СИРСЬКИЙ
Олександр Станіславович

Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України» Головнокомандувач ЗСУ призначається на посаду за поданням міністра оборони України та звільняється з посади Президентом України.

Головнокомандувач ЗСУ підпорядковується Президентові України та міністру оборони України. Головнокомандувач ЗСУ відповідає за готовність до виконання покладених завдань і за безпосереднє військове керівництво та управління застосуванням ЗСУ, а також переданих в його підпорядкування сил і засобів інших складових сил оборони.

Головнокомандувач ЗСУ підзвітний Президенту України та міністру оборони України з питань досягнення воєнно-стратегічних цілей у сфері оборони військовими силами і засобами, а також підтримання спроможностей цих сил і засобів до застосування.

Повноваження Головнокомандувача ЗСУ затверджуються Президентом України. Відповідно до положень статті 16 Закону України «Про національну безпеку України»[4] Президентом України було видано Указ «Питання Головнокомандувача Збройних Сил України» від 27.03.2020 №123/2020[5], яким були закріплені ***повноваження Головнокомандувача Збройних Сил України***, а саме:

– здійснює безпосереднє керівництво ЗСУ, управління їх застосуванням та переданих йому сил інших складових оборони;

---

1 Про утворення Ставки Верховного Головнокомандувача : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 72.

2 Автор: **Руслан Чепурний**.

3 Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII.

4 Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII.

5 Питання Головнокомандувача Збройних Сил України : Указ Президента України від 27 березня 2020 р. № 123.

– визначає комплекти боєздатних сил для передання в підпорядкування об'єднаним силам; організовує підтримання спроможностей Збройних Сил до виконання оборонних завдань;
– здійснює контроль готовності та забезпечення Збройних Сил технікою, озброєнням, ресурсами; контролює стан підпорядкованих сил;
– звітує перед Президентом і міністром оборони з питань досягнення стратегічних цілей оборони; затверджує документи щодо розвитку та застосування видів військ;
– видає обов'язкові для виконання накази та директиви, затверджує положення щодо командування видів військ; розробляє стратегічні документи з оборони.
– засновує почесні нагрудні знаки та нагороджує ними військовослужбовців; вносить клопотання про державні нагороди для військових.

Виконує інші повноваження відповідно до законодавства та нормативних актів, що регламентують діяльність оборонного сектору.

4.4 Міністерство оборони України[1]

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період[2].

Міністерство оборони України:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва, підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечує їх виконання у ЗСУ, у встановленому порядку координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;
- провадить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави, бере

Міністр оборони України
УМЄРОВ
Рустем Енверович

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

[2] Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671.

участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України;

- забезпечує належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України;
- бере участь у формуванні оборонного бюджету, звітує перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів;
- проводить державну військову кадрову політику, забезпечує розвиток військової освіти і науки, зміцнення дисципліни та правопорядку, військово-патріотичне виховання особового складу, здійснює заходи щодо військово-патріотичного виховання громадян України в межах компетенції;
- є державним замовником при здійсненні оборонних закупівель, а також у поставлянні матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву ЗСУ;
- організовує накопичення озброєння, військової техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві, а також створення резерву військовонавчених людських ресурсів;
- забезпечує комплектування ЗСУ, інших військових формувань і відповідних правоохоронних органів особовим складом, заходи щодо підготовки громадян до військової служби, їх призову на військову службу або ухвалення на військову службу за контрактом, під час мобілізації, звільнення в запас військовослужбовців;
- здійснює заходи, спрямовані на реалізацію соціально-економічних і правових гарантій військовослужбовцям;
- забезпечує реалізацію заходів демократичного цивільного контролю за Збройними Силами України;
- установлює порядок розроблення, ухвалення, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів;
- забезпечує взаємовідносини ЗСУ з державними органами, громадськими організаціями та громадянами, реалізує інші повноваження, що випливають з цього та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України у сфері оборони;
- затверджує на основі стандартів Організації Північноатлантичного договору та/або стандартів, затверджених окремими державами – членами цієї Організації, для сил безпеки і сил оборони табелі матеріально-технічного оснащення, стандарти, обсяги надання домедичної допомоги та медичної допомоги на догоспітальному етапі, які надаються під час ведення бойових дій та підготовки сил безпеки і сил оборони за призначенням у тактичних умовах, а також здійснює контроль за їх додержанням;
- затверджує стандарти якості медичних виробів (виробів медичного призначення) та допоміжних засобів до них, що застосовуються силами безпеки і силами оборони для надання домедичної допомоги під час ведення бойових дій, на основі відповідних вимог, стандартів якості, рекомендацій або інших відповідних документів, рішень

Організації Північноатлантичного договору або окремих держав – членів Організації Північноатлантичного договору (за наявності).

Міністерство оборони України очолює міністр, якого з-поміж цивільних осіб призначає на посаду за поданням Президента України і звільняє з посади Верховна Рада України.

4.5 Генеральний штаб України Збройних Сил України[1]

Генеральний штаб Збройних Сил України: прогнозує тенденції розвитку форм і способів воєнних дій та засобів збройної боротьби, бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони, стратегії воєнної безпеки, обґрунтовує напрями розвитку ЗСУ; здійснює стратегічне планування застосування ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів для оборони держави; бере участь у плануванні Державною прикордонною службою України заходів з посилення охорони державного кордону, суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні та організовує спільно із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, залучення військових частин і підрозділів ЗСУ до здійснення таких заходів.

Крім того Генеральний штаб України ЗСУ:

- визначає потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних і водних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання завдань ЗСУ та іншими військовими формуваннями, контролює повноту і якість їх отримання;
- здійснює керівництво у сфері оборони та забезпечення громадської безпеки і порядку в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан у межах, визначених відповідним законом;
- бере участь у створенні та контролює стан системи управління державою в особливий період;
- доводить до ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, а в особливий період – і до міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, рад оборони Автономної Республіки Крим та областей, міст Києва та Севастополя директиви і накази Верховного Головнокомандувача ЗСУ з питань оборони, організовує їх виконання і здійснює контроль за їх реалізацією;
- бере участь в організації та контролює підготовку системи зв'язку, комунікацій і загалом території держави до оборони;
- бере участь у розробленні мобілізаційного плану держави, контролює стан мобілізаційної підготовки державних органів, органів місцевого

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

самоврядування, галузей економіки, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та виконання ними мобілізаційних завдань в особливий період;
- організовує стратегічне розгортання ЗСУ та інших військових формувань, взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони Автономної Республіки Крим та областей, міст Києва та Севастополя під час виконання завдань оборони держави;
- бере участь в організації використання та контролю за повітряним, водним і інформаційним простором держави та здійснює його в особливий період;
- здійснює контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності й боєздатності органів управління, з'єднань, частин, установ і організацій військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період та для виконання завдань територіальної оборони;
- організовує комплектування ЗСУ, інших військових формувань та відповідних правоохоронних органів військовослужбовцями, призов громадян на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, накопичення військовонавчених людських ресурсів;
- здійснює військове керівництво органами військового управління розвідки та військовими частинами розвідки ЗСУ, проводить інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах застосування ЗСУ;
- організовує підготовку ЗСУ до виконання покладених на них завдань, здійснює координацію і контроль підготовки інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів до виконання завдань з оборони України;
- організовує використання національної системи зв'язку в інтересах оборони, здійснює відповідно до закону управління та регулювання у сфері використання радіочастотного ресурсу, виділеного для цілей оборони; організовує застосування засобів державного розпізнавання у державних органах, ЗСУ, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, використання цих засобів на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності;
- планує та здійснює контроль за військовими перевезеннями всіх видів у державі в особливий період, а також перевезеннями, здійснюваними для ЗСУ в мирний час;
- організовує залучення відповідно до закону ЗСУ до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, збройних конфліктів чи терористичних актів, проведення відновлювальних робіт, надання гуманітарної допомоги цивільному населенню.

Генеральний штаб забезпечує здійснення безпосереднього військового керівництва ЗСУ Головнокомандувачем ЗСУ. У межах повноважень Генеральний штаб

видає накази та директиви, організовує і контролює їх виконання. Генеральний штаб очолює начальник Генерального штабу ЗСУ, який з військовослужбовців призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України за поданням міністра оборони України. Начальник Генерального штабу ЗСУ підпорядковується Головнокомандувачу ЗСУ.

Начальник Генерального штабу ЗСУ:

- організовує та здійснює координацію і контроль за виконанням завдань у сфері оборони органами військового управління Збройних Сил, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України;
- підписує накази та директиви Генерального штабу; спрямовує та контролює планування заходів щодо підготовки, підтримання Збройних Сил у бойовій та мобілізаційній готовності, комплектування їх особовим складом, проведення призову, ухвалення громадян на військову службу, визначення потреб і ресурсів, необхідних для виконання завдань, покладених на ЗСУ;
- затверджує положення про структурні підрозділи Генерального штабу;
- затверджує розподіл обов'язків між заступниками начальника Генерального штабу;
- організовує розроблення в Генеральному штабі проєктів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів та директив Міністерства оборони, наказів та директив міністра оборони України, наказів та директив Головнокомандувача ЗСУ, наказів і директив Генерального штабу;
- організовує внутрішній контроль та управління ризиками в Генеральному штабі;
- забезпечує в межах повноважень розроблення та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими, для запобігання і протидії корупції, здійснює контроль за їх реалізацію в Генеральному штабі;
- забезпечує виконання заходів щодо охорони державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам у Генеральному штабі;
- вносить в установленому порядку подання про присвоєння військовослужбовцям Генерального штабу військових звань;
- надає в установленому порядку клопотання про відзначення державними нагородами України та заохочувальними відзнаками Міністерства оборони військовослужбовців та працівників Генерального штабу;
- в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад (з військової служби) військовослужбовців ЗСУ, а також призначає на посади та звільняє з посад працівників Генштабу;
- представляє Генеральний штаб у відносинах із державними органами, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності в Україні та за її межами;

- визначає порядок організації взаємодії структурних підрозділів Генштабу з органами державної влади, місцевого самоврядування, з іншими складовими сил оборони, органами військового управління збройних сил інших держав, а також підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності; забезпечує в межах повноважень регулярну оцінку корупційних ризиків та здійснює відповідні антикорупційні заходи;
- скликає та проводить наради з питань, що належать до його компетенції;
- скасовує повністю чи в окремій частині накази керівників структурних підрозділів Генерального штабу, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства України, наказам Міністерства оборони, наказам Головнокомандувача Збройних Сил України та наказам Генерального штабу; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства України[1].

4.6 Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки[2]

У період повномасштабного військового протистояння з російським агресором адміністративна діяльність територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки набула великої соціальної та безпекової значущості.

Питання військового обліку та мобілізації сьогодні стосується практично кожного громадянина і бізнесу в Україні. В умовах воєнного стану територіальні центри комплектування та соціальної підтримки відіграють одну з головних ролей у забезпеченні обороноздатності держави. Проте зі зростанням кількості мобілізаційних заходів громадяни та юридичні особи стикаються з порушенням їхніх прав.

Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦКСП) є органами військового управління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

ТЦКСП областей, м. Києва є юридичними особами публічного права, мають самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Казначейства. Штати та штатний розпис ТЦКСП затверджуються начальником Генерального штабу ЗСУ.

Від 2022 року ТЦКСП замінили колишню систему військових комісаріатів[3]. Вони комплектується військовослужбовцями та працівниками ЗСУ, останнім часом переважно військовослужбовцями з бойовим досвідом, які за станом здоров'я вже не можуть безпосередньо брати участь у бойових діях.

Залежно від обсягів облікової, призовної та мобілізаційної роботи утворюються районні (об'єднані районні), міські (районні у містах, об'єднані міські) ТЦКСП.

---

1 Про Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 30 січня 2019 року № 23.

2 Авторка: **Ольга Мельник**.

3 Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2024 р. № 558.

ТЦКСП утворюються, ліквідуються, реорганізовуються міністром оборони України. Вони у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, актами КМУ, наказами та директивами Верховного Головнокомандувача ЗСУ, Міноборони, міністра оборони, Головнокомандувача ЗСУ, Генерального штабу ЗСУ, іншими нормативно-правовими актами.

Покладення на ТЦКСП завдань, не передбачених законодавством, не дозволяється.

ТЦКСП очолюються керівниками, які організовують діяльність цих центрів.

Завданнями ТЦКСП є виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації, керівництво військовим обліком призовників, військовозобов'язаних та резервістів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснення контролю за його станом, зокрема в місцевих держадміністраціях, органах місцевого самоврядування та в органах, що забезпечують функціонування системи військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (крім СБУ та розвідувальних органів України), забезпечення в межах своїх повноважень адміністрування та ведення Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів, проведення заходів з приписки громадян до призовних дільниць, призову громадян на військову службу, проведення відбору кандидатів для ухвалення на військову службу за контрактом, участь у відборі громадян для проходження служби у військовому резерві Збройних Сил, підготовка та проведення в особливий період мобілізації людських і транспортних ресурсів, забезпечення організації соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори до Збройних Сил, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з військовослужбовців Збройних Сил та членів їх сімей, участь у військово-патріотичному вихованні громадян, здійснення інших заходів з питань оборони відповідно до законодавства[1].

Завдання ТЦКСП можна узагальнити за такими блоками:

Допризовна підготовка та призов – у формі участі у керівництві допризовною підготовкою, виконання рішень призовних комісій, організація приписки та призову громадян на базову військову службу, оформлення військово-облікових документів для призовників і резервістів, організації заходів для залучення громадян на альтернативну службу.

Військовий облік і бронювання – ведення обліку призовників, військовозобов'язаних, резервістів, а також громадян, які уклали контракти на службу в територіальній обороні; контроль за бронюванням військовозобов'язаних на період мобілізації та у воєнний час.

[1] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки» від 23 лютого 2022 р. № 154.

Мобілізаційна підготовка – розроблення й уточнення планів мобілізації людських і транспортних ресурсів, проведення агітації, відбору кандидатів для контрактної служби та направлення їх до військових частин; узаємодія з органами влади для забезпечення мобілізаційних заходів, перевірка готовності підприємств до виконання мобілізаційних завдань.

Цивільно-військова співпраця – співпраця з місцевими органами влади з питань оборони, військово-патріотичного виховання, моніторинг суспільно-політичної обстановки та налагодження цивільно-військових відносин; організація заходів із вшанування пам'яті загиблих воїнів та учасників міжнародних операцій.

Соціальний захист і підтримка – оформлення документів для виплати компенсацій сім'ям загиблих військовослужбовців, особам з інвалідністю, виплата пенсій колишнім військовослужбовцям і членам їх сімей, видання довідок про проходження військової служби та участь у бойових діях.

Адміністративні повноваження – розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень, співпраця з органами Національної поліції для забезпечення виконання вимог законодавства під час мобілізації та воєнного стану.

ТЦКСП мають право на здійснення (у період проведення мобілізації) заходів із перевірки військово-облікових документів громадян чоловічої статі віком від 18 до 60 років.

Основні обов'язки керівника ТЦКСП: забезпечення виконання мобілізаційних вимог, надсилання відповідних повідомлень військовозобов'язаним і резервістам, а також звернення до суду для застосування тимчасових обмежень щодо громадян, які не виконали вимоги. Він організовує ведення обліку особового складу, проводить рекламно-агітаційну роботу, розробляє та уточнює плани мобілізації людських і транспортних ресурсів, здійснює перевірки готовності підприємств до оповіщення. Також керівник контролює ведення військового обліку, бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації, взаємодію з місцевими органами влади та підприємствами. Також він аналізує стан мобілізаційної готовності центру, визначає заходи для покращення його діяльності та забезпечує захист державної таємниці й інформації з обмеженим доступом.

Керівник територіального ТЦКСП має право вносити пропозиції на розгляд місцевих органів влади щодо організації приписки допризовників та призову громадян на військову службу. Він здійснює контроль за дотриманням підприємствами вимог законодавства у сферах оборони, мобілізаційної підготовки, мобілізації, військового обов'язку та служби. Також керівник має повноваження розглядати адміністративні правопорушення та накладати відповідні адміністративні стягнення

Треба також зазначити, що ТЦКСП зазнали значної критики з боку громадськості та юристів за помилки (зловживання) в адміністративній діяльності. Так, до таких недоліків належить казуальне (помилкове) тлумачення законодавства, що призводить до накладення штрафів, які скасовуються в установленому

порядку, щодо військовозобов'язаних, які оновили свої дані в застосунку «Резерв+» чи у ЦНАП.

Хоча не викає сумніву, що визначені законом посадові особи ТЦКСП мають право за порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію складати протоколи про адміністративні правопорушення, а їх керівники – накладати санкції, однак при цьому часто порушується процедура реалізації права особи, щодо якої склали протокол про адміністративне правопорушення, на оскарження.

4.7 Командування Сухопутних військ ЗСУ[1]

Сухопутні війська були сформовані 1996 року на підставі Указу Президента України, відповідно до статті 4 Закону України «Про Збройні Сили України»[2]. Ураховуючи актуальні загрози національній безпеці держави у воєнній сфері, Сухопутні війська призначені для відбиття нападу (вторгнення) угруповань військ (сил) агресора, а також ліквідації (локалізації, нейтралізації) збройного конфлікту на державному кордоні і в середині держави у взаємодії з іншими видами ЗСУ та складовими сил оборони.

Сухопутні війська ЗСУ мають таку загальну структуру: Командування Сухопутних військ ЗСУ, оперативні командування та корпус резерву з підпорядкованим комплектом військ, військові навчальні заклади та установи.

Командування Сухопутних військ ЗСУ – це головний орган управління Сухопутними військами України (далі – СВУ), що здійснює організацію підготовки, оснащення, координацію, а також оперативне управління частинами та підрозділами СВУ для забезпечення національної оборони України.

У СВУ, як і в ЗСУ, створена нова система управління відповідно до стандартів, прийнятих у державах-членах НАТО (G) – структура, що включає: G-1 – управління персоналом; G-2 – розвідувальне управління; G-3 – оперативне управління; G-4 – управління логістики штабу; G-5 – управління оборонного планування; G-6 – управління зв'язку та інформаційних систем; G-7 – управління підготовки штабу; G-8 – відділ оборонних ресурсів; G-9 – відділ цивільно-військового співробітництва)[3].

У новій системі об'єднаного управління *основним змістом діяльності Командування СВ ЗСУ* є генерування сил, що полягає в підготовці військ та військовонавчених ресурсів, формуванні й підготовці резервів та розвитку.

---

[1] Автор: Владислав Карелін.

[2] Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII.

[3] Доктрина «Сухопутні війська Збройних Сил України», ВКП 5-00(11)03.01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 02.11.2020 р. 48 с.

Молодший сержант
Збройних Сил України
ОНОПРІЄНКО
Віталій Сергійович
(1989 р.н)
Герой України (2023).
Орден «За мужність» 3-го ступеня (2022).
Власноруч знищив у боях
31 ворожий танк[1]

Основні завдання Командування СВ ЗСУ включають участь у реалізації державної політики у сфері оборони, що стосується розвитку СВУ, а також надання пропозицій до Генерального штабу щодо їх розвитку.

До завдань також належить адміністративне керівництво підпорядкованими силами, організація мобілізаційної роботи, управління доукомплектуванням підрозділів людськими ресурсами та технікою. Командування також відповідає за підтримання бойової та мобілізаційної готовності, забезпечення військ озброєнням, технікою та матеріальними ресурсами. Також воно здійснює організацію логістичного забезпечення, підготовку особового складу та координацію цивільно-військового співробітництва.

Функції СВ ЗСУ включають планування стратегічних і оперативних дій для виконання оборонних завдань. Вони організовують заходи як у мирний час, так і під час воєнного стану. СВУ забезпечують військові частини необхідними ресурсами та здійснюють управління матеріально-технічним постачанням і логістикою. Важливою функцією є моніторинг готовності до виконання бойових завдань та організація мобілізаційних заходів для нарощування бойових спроможностей. Також здійснюється підготовка особового складу, проведення навчань і тренувань. СВУ забезпечують технічне обслуговування озброєння і військової техніки. Серед функцій також є будівництво військової інфраструктури, ремонт і модернізація військової техніки. Адміністративні функції включають підтримку бойової готовності, управління нерухомим майном і природними ресурсами. Також організовується демобілізація та зменшення чисельності військових підрозділів у мирний час[2].

Розвиток СВУ є складовою розвитку ЗСУ, який визначається нормативними документами на довго-, середньо- та короткострокову перспективу.

Перспективи розвитку СВУ визначаються концептуальними документами, в яких закладено основні (пріоритетні) напрями: на довгострокову перспективу – Стратегія розвитку СВ ЗСУ до 15 років; на середньострокову перспективу – Концепція розвитку та Програма розвитку СВ ЗСУ до 5 років; на короткострокову перспективу – План утримання та розвитку СВ ЗСУ на один рік.

Ресурсне забезпечення виконання програмних документів з розвитку СВУ здійснюється з Державного бюджету України в обсягах і розмірах, які визначаються щороку кошторисом Міністерства оборони України.

---

1 Онопрієнко Віталій Сергійович. *Вікіпедія*. 2025.

2 Доктрина «Сухопутні війська Збройних Сил України», ВКП 5-00(11)03.01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 02 листопада 2020 р. 48 с.

4.8 Командування Повітряних Сил ЗСУ[1]

Повітряні Сили Збройних Сил України (далі – ПС ЗСУ) є одним із найважливіших видів ЗСУ, призначених для захисту суверенітету й територіальної цілісності України в повітряному просторі, ведення розвідки, завдання ударів по об'єктах противника з повітря та підтримки військ (сил) в усіх видах бойових дій[2]. Відповідно до Закону «Про Збройні Сили України»[3], Повітряні Сили є видом ЗСУ з власною організаційною структурою та системою управління.

Сучасні Повітряні Сили існують у складі ЗСУ від 2004 року та створені через об'єднання двох видів – Військово-повітряних Сил та Військ протиповітряної оборони України. Правове регулювання діяльності ПС ЗСУ базується на Конституції України, законах України «Про основи національної безпеки України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України» та інших нормативно-правових актах[4].

Структура Повітряних Сил включає: *органи військового управління* (командування ПС ЗСУ, оперативне командування, повітряні командування), *бойові військові частини* (авіаційні військові частини, військові частини зенітних ракетних військ і радіотехнічних військ) і *спеціальні військові частини* (розвідки, зв'язку, радіотехнічного забезпечення, автоматизованих та інформаційних систем, радіоелектронної боротьби), військові частини забезпечення, навчальні заклади (установи)[5].

Командування ПС ЗСУ – це головний орган управління Повітряними Силами України, який здійснює оперативне керівництво всіма авіаційними, протиповітряними та радіотехнічними підрозділами, що відповідають за безпеку повітряного простору країни.

Командування ПС ЗСУ призначене для забезпечення роботи командувача Повітряних Сил з керівництва (управління) охороною повітряного простору України, протиповітряним прикриттям важливих державних і воєнних об'єктів, генеруванням військ, органів військового управління та набуття (підтримання) ними визначених спроможностей.

Командування ПС ЗСУ є органом військового управління стратегічного рівня. Організація як головна функція командування ПС ЗСУ є критично важливою для ефективної та дієвої діяльності органів військового управління, вона включає основи організації виду та спільну координацію, командні зв'язки та відповідальність кожного командира ПС ЗСУ. Організація ПС ЗСУ та бажані командні

---

1 Автори: **Владислав Карелін**, **Владислав Молінський**.

2 Руснак І. С., Телелим В. М., Фролов В. С. Оборонне планування на основі спроможностей: особливості та перспективи впровадження. *Наука і оборона*. 2022. № 1. С. 3–10.

3 Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII.

4 Повітряні сили. *Офіційний сайт Міністерства оборони України*. 2024. URL: https://mod.gov.ua/pro-nas/povitryani-sili

5 Доктрина «Повітряні Сили Збройних Сил України», ВКП 1-00(12).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 30.04.2020 р. 40 с.

механізми призначені для вирішення питання про єдність (єдиноначальність) управління як головного принципу війни та принципу повітряної міці. Ключем до успішного використання ПС ЗСУ є забезпечення їх командувача повноваженням належним чином організувати, навчати, оснащувати та використовувати війська для виконання призначених функцій і завдань. Командувач ПС ЗСУ реалізує свої повноваження у двох окремих напрямках – оперативному й адміністративному.

Структура командування ПС ЗСУ організована за функційним принципом, збалансована за обсягом завдань і чисельністю персоналу, визначає чіткий розподіл повноважень структурних підрозділів. З урахуванням цього структура Командування ПС ЗСУ будується за напрямками *планування*, *забезпечення* та *підготовки*[1].

Основні завдання командування ПС ЗСУ включають організацію охорони повітряного простору України та протиповітряного прикриття важливих об'єктів державного й воєнного значення, а також виконання інших завдань в інтересах ЗСУ. Вони здійснюють планування, координацію та контроль заходів щодо розвитку, формування та підтримання спроможностей ПС ЗСУ, включаючи технічне оснащення та комплектування персоналом. Важливим напрямком є підготовка військ та органів військового управління для набуття й підтримання спроможностей виконання поставлених завдань, а також організація всебічного забезпечення їх діяльності[2].

4.9 Командування Військово-Морських Сил ЗСУ[3]

Військово-Морські Сили Збройних Сил України – це вид ЗСУ, що призначений для відсічі збройної агресії проти України з моря, участі в ліквідації (локалізації, нейтралізації) збройного конфлікту у взаємодії з іншими видами (родами) ЗСУ та сприяння сухопутним угрупованням військ (сил) під час ведення ними воєнних (бойових) дій у приморських районах[4].

В умовах переходу до впровадження стандартів НАТО одним із важливих заходів трансформації став перехід до поділу органів військового управління за їхніми основними функціями – генерування та застосування сил (військ).

Організаційно Військово-Морські Сили Збройних Сил України (далі – ВМС ЗСУ) включають командування ВМС, морське командування, командування морської піхоти, командування підготовки ВМС, командування логістики ВМС, флотилію, військово-морські бази, надводні сили, морську авіацію і артилерію, частини та підрозділи забезпечення, а також військові навчальні заклади.

---

1 Доктрина «Повітряні Сили Збройних Сил України», ВКП 1-00(12).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 30.04.2020 р. 40 с.

2 Там с амо.

3 Автори: **Сергій Стецюк**, **Оксана Бериславська**.

4 Призначення Військово-морських сил. 2024. URL:https://navy.mil.gov.ua/pro-vms/

Командування ВМС ЗСУ належить до органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України[1]. На Командування ВМС ЗСУ як орган військового управління видом ЗСУ покладено завдання з керівництва та контролю повсякденної діяльності сил (військ), планування розвитку ВМС ЗСУ, організації підготовки й контролю набуття бойових спроможностей підпорядкованими силами (військами), організації логістичного забезпечення й відновлення боєздатності підпорядкованих сил (військ).

Морське командування створено 2018 року як орган військового управління оперативного рівня з планування та управління застосуванням визначеного складу сил (військ) ВМС ЗСУ та інших складових сил оборони в операціях угруповань об'єднаних сил та поза зоною відповідальності угруповань. Тобто воно є органом оперативного управління силами (військами).

Флотилія ВМС створена 2020 року та є органом управління, що забезпечує генерацію та підготовку надводних сил.

Командування морської піхоти як орган військового управління створено 2018 року з метою управління військовими частинами і підрозділами морської піхоти та артилерії під час виконання ними завдань як загальновійськових частин у районах ведення бойових дій. Тобто цей орган управління об'єднує функції генерації сил та оперативного управління ними[2].

У мирний час на ВМС ЗСУ покладаються завдання, що включають ведення спостереження й розвідки в межах морських операційних зон та охорону підводного простору в межах територіального моря. Важливими завданнями є захист об'єктів морської господарської діяльності у виключній економічній зоні та участь в антитерористичних операціях для захисту озброєння, військової техніки і об'єктів ВМС від терористичних посягань[3].

В умовах особливого періоду ВМС ЗСУ виконують додаткові завдання, доповнюючи свої мирні обов'язки. Вони посилюють спостереження й розвідку у визначених зонах та забезпечують охорону державного кордону на морі, захищаючи суверенні права України у виключній економічній зоні. Також організовують оборону портів, захист морських і річкових комунікацій та порушення комунікацій противника. ВМС ЗСУ залучаються до боротьби з ударними угрупованнями противника, що діють на морі, та сприяють військам у приморських районах. Серед завдань також визначається участь у відбитті повітряних нападів, протидесантній обороні узбережжя, забезпеченні заходів правового режиму воєнного стану та захисті пунктів базування. Ці завдання спрямовані на підвищення обороноздатності країни в умовах загрози чи початку воєнних дій[4].

---

1 Про внесення змін до Переліку органів військового управління, юрисдикція яких поширюється на всю територію України: наказ Міноборони України від 21 жовтня 2020 р. № 385.

2 Неїжпапа О.Л., Тарасов А.А., Яким'як С. В. Проблемні питання та перспективи розвитку Військово-Морських Сил Збройних Сил України. *Наука і оборона*. 2021. № 3. С. 36–40.

3 Військова керівна публікація Доктрина «Військово-морські сили Збройних Сил України», ВКП 7(3)-00(13).01. Затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 19 січня 2021 р. 87 с.

4 Неїжпапа О.Л., Тарасов А.А., Яким'як С. В. Проблемні питання та перспективи розвитку Військово-Морських Сил Збройних Сил України. *Наука і оборона*. 2021. № 3. С. 36–40

Від початку збройної агресії російської федерації проти України ВМС ЗСУ значно розширили свої оперативні та бойові спроможності. Вони забезпечують протидесантну оборону визначених ділянок узбережжя, обороняють порти та пункти базування з сухопутного напрямку. Підрозділи морської піхоти виконують стабілізаційні, оборонні, наступальні та десантно-штурмові дії за підтримки берегової артилерії. ВМС ЗСУ здійснюють протикатерну оборону, патрулюють виключну економічну зону України, завдають ударів по бойових катерах противника, установлюють мінні загородження та підтримують постійну військово-морську присутність на Азовському та Чорному морях. Морська авіація активно веде повітряну розвідку, патрулює ближню морську зону, а також забезпечує пошуково-рятувальні операції на відстані до 200 км від узбережжя[1].

4.10 Військова служба правопорядку у Збройних Силах України[2]

Основним нормативно-правовим актом, який регулює основи діяльності Військової служби правопорядку у ЗСУ є Закон України «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України»[3], в якому визначені її поняття, структура, завдання та функції.

Військова служба правопорядку у Збройних Силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі ЗСУ, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців ЗСУ в місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях для запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у ЗСУ, їх припинення, захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників ЗСУ, а також для захисту майна ЗСУ від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах.

Військова служба правопорядку у ЗСУ складається з:

1) *органів управління*:
   - Головного управління Служби правопорядку ЗСУ;
   - Центрального управління Служби правопорядку по місту Києву і Київській області та територіальних управлінь Служби правопорядку;
   - зональних відділів (відділень) Служби правопорядку;
2) *підрозділів Служби правопорядку*:
   - охорони військових об'єктів;
   - патрульно-постової служби;

---

[1] Військова керівна публікація Доктрина «Військово-морські сили Збройних Сил України», ВКП 7(3)-00(13).01, затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 19 січня 2021 р. 87 с.

[2] Автори: **Ігор Коропатнік**, **Владислав Карелін**.

[3] Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України : Закон України від 07 березня 2002 р. № 3099-III.

– безпеки дорожнього руху;
– спеціального призначення;

3) *Навчального центру Служби правопорядку*[1].

Основні завдання Військової служби правопорядку у ЗСУ включають участь у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території України. Вони організовують збір, супроводження та охорону військовополонених до таборів або дільниць для їх утримання, забезпечують належне поводження з ними згідно з встановленими нормами. Також до завдань належать забезпечення дотримання комендантської години в гарнізонах, охорона військових об'єктів і містечок та сприяння евакуації їх населення. Служба працює над відновленням та підтриманням порядку і дисципліни у військових частинах, контролює рух транспортних засобів та перевезення вантажів Збройних Сил України.

В ухваленні рішення про введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму воєнного або надзвичайного стану на Військову службу правопорядку у ЗСУ додатково покладаються такі завдання:

- участь у боротьбі з ворожими диверсійно-розвідувальними групами на території України;
- збір, супроводження та охорона військовополонених до таборів або дільниць для їх утримання, забезпечення належного поводження з ними згідно з установленими нормами;
- забезпечення дотримання комендантської години в гарнізонах;
- охорона військових об'єктів і містечок та сприяння евакуації їх населення;
- відновлення та підтримання порядку й дисципліни у військових частинах;
- контроль руху транспортних засобів і перевезення вантажів ЗСУ[2].

Основні завдання Військової служби правопорядку ЗСУ можна узагальнити за такими блоками:

✓ *Попередження та боротьба з правопорушеннями через* виявлення, попередження та припинення кримінальних і адміністративних правопорушень, учинених військовослужбовцями, військовозобов'язаними та працівниками ЗСУ. До її обов'язків входить прийом і реєстрація заяв про злочини, а також проведення адміністративних проваджень.

✓ *Розшук і затримання військовослужбовців*, які самовільно залишили місце служби, ухиляються від виконання покарань або не з'явилися на службу. Служба також бере участь у пошуку викраденої чи втраченої зброї та боєприпасів.

✓ *Проводить профілактичну роботу* серед військовослужбовців, схильних до правопорушень, допомагає військовому командуванню у підтриманні дисципліни та правопорядку. Виявляє умови, що сприяють вчиненню злочинів, та працює над їх усуненням.

✓ *Узаємодіє з іншими військовими формуваннями*, Національною поліцією та іншими правоохоронними органами для обміну інформацією та координації дій щодо виявлення та припинення правопорушень.

---

[1] Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України : Закон України від 7 березня 2002 р. № 3099- III.

[2] Там само

✓ *Охороняє та конвоює затриманих військовослужбовців*, виконує рішення судів щодо військових. Забезпечує виконання кримінальних покарань у вигляді тримання в дисциплінарному батальйоні.

✓ *Здійснює нагляд за військовим транспортом*, організовує супровід перевезень небезпечних вантажів, веде облік та реєстрацію військових транспортних засобів, забезпечує безпеку дорожнього руху.

✓ *Виконує завдання під час уведення режиму воєнного або надзвичайного стану*, бере участь у виконанні завдань військових частин. Сприяє органам державної влади та місцевого самоврядування у проведенні законних заходів у разі протидії з боку порушників.

✓ *Веде облік вилучених у затриманих документів та майна*, передає виявлені в цивільних осіб документи Національній поліції, забезпечує збереження речей і цінностей на гауптвахтах[1].

Підготовку офіцерів тактичного рівня спеціальності «Правоохоронна діяльність у Збройних Силах України» в інтересах Військової Служби правопорядку ЗСУ здійснює Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

4.11 Територіальна оборона[2]

Територіальна оборона – система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги в захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Завданнями територіальної оборони є:

- своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості;
- участь у посиленні охорони та захисті державного кордону;
- участь у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків ведення воєнних (бойових) дій;
- участь у підготовці громадян України до національного спротиву;
- участь у забезпеченні умов для безпечного функціювання органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та органів військового управління;
- участь в охороні та обороні важливих об'єктів і комунікацій, інших критично важливих об'єктів інфраструктури, визначених Кабінетом Міністрів України, та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних,

[1] Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. № 3099- III.

[2] Автор: **Олексій Проневич**.

порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення;

- забезпечення умов для стратегійного (оперативного) розгортання військ (сил) або їх перегрупування;
- участь у здійсненні заходів щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспортних засобів і пішоходів поблизу та в межах зон/районів надзвичайних ситуацій та/або ведення воєнних (бойових) дій;
- участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах;
- участь у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в разі його введення на всій території України або в окремих її місцевостях;
- участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями;
- участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника);
- участь у наданні населенню правових послуг у порядку, передбаченому Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

Територіальна оборона *ґрунтується на принципах територіальності; масовості; мінімального часу на розгортання та приведення підрозділів територіальної оборони у готовність до дій; єдиноначальності; централізації управління та децентралізації і контрольованої автономності застосування сил і засобів територіальної оборони; активності; рішучості та безперервності ведення територіальної оборони; наполегливості у досягненні мети територіальної оборони; узгодженого, спільного застосування сил і засобів, залучених до ведення територіальної оборони; безперервності взаємодії сил і засобів територіальної оборони; всебічного врахування і повного використання моральних та психологічних чинників.*

Територіальна оборона складається з трьох компонентів, а саме:

1) ***військового*** – включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони ЗСУ, інші сили й засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони. Провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони ЗСУ як «окремого роду сил ЗСУ, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони», до яких належать: Командування Сил територіальної оборони ЗСУ; регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони ЗСУ; бригади Сил територіальної оборони ЗСУ; батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони ЗСУ. До виконання завдань територіальної оборони та здійснення заходів підтримки і забезпечення територіальної оборони за рішенням Головнокомандувача ЗСУ можуть залучатися інші сили і засоби ЗСУ;

2) ***цивільного*** – включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони;
3) ***військово-цивільного*** – включає штаби зон (районів) територіальної оборони й добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони.

В основу побудови територіальної оборони закладено територіально-зональний принцип. Для організації підготовки, підтримки, забезпечення й виконання завдань територіальної оборони на постійній основі функціонують:

- в органах управління сил безпеки та сил оборони, місцевих органах виконавчої влади – відповідні структурні підрозділи з питань територіальної оборони;
- у Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській, Севастопольській міських державних адміністраціях (відповідних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення) – штаби зон територіальної оборони;
- у районних державних адміністраціях (районних військово-цивільних або військових адміністраціях у разі їх утворення) – штаби районів територіальної оборони[1].

4.12 Рух опору[2]

Рух опору – система воєнних, інформаційних і спеціальних заходів, організація, планування, підготовка і підтримка яких здійснюється з метою відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності під час відсічі збройної агресії проти України.

Завдання руху опору визначено таким чином:

- формування осередків руху опору та набуття ними відповідних спроможностей;
- перешкоджання діям військ (сил) агресора (противника);
- участь у проведенні спеціальних (розвідувальних, інформаційно-психологічних тощо) операцій;
- участь у підготовці громадян України до руху опору.

Заходи з організації, планування й підготовки руху опору здійснюються в мирний час та особливий період. Ведення руху опору здійснюється з настанням особливого періоду на тимчасово окупованій території України, території України, яка захоплена агресором (противником) під час збройної агресії проти України. Провідна роль в організації, підготовці, підтримці та веденні руху опору належить Силам спеціальних операцій ЗСУ. До організації, підготовки,

[1] Про основи національного спротиву: Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX.

[2] Автор: **Олексій Проневич**.

підтримання та виконання завдань руху опору за рішенням Головнокомандувача ЗСУ залучаються інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони за узгодженням з керівниками органів управління відповідних сил безпеки та сил оборони. Форми, методи і засоби виконання завдань руху опору визначаються законодавством України, актами Командувача Сил спеціальних операцій ЗСУ. Інформація про форми, методи і засоби виконання завдань руху опору, про взаємодію Сил спеціальних операцій ЗСУ з іншими силами і засобами руху опору належить до таємної інформації та підлягає віднесенню у встановленому законом порядку до державної таємниці. Військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші особи, які залучаються до заходів з організації, підготовки, підтримання та виконання завдань руху опору, на час проведення таких заходів підпорядковуються Командувачу Сил спеціальних операцій ЗСУ, рішення якого є обов'язковими до виконання[1].

4.13 Інші військові формування, утворені відповідно до законів України[2]

Участь в обороні держави разом із ЗСУ беруть у межах своїх повноважень інші військові формування, утворені відповідно до законів України, – Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Відповідно до абзацу 8 статті 1 Закону України «Про оборону» *військовим формуванням* є створена відповідно до законодавства України сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу через безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

В особливий період відповідним органам військового управління ЗСУ підпорядковуються визначені в установленому порядку Генеральним штабом ЗСУ органи управління, з'єднання, частини та установи інших військових формувань (згідно з пунктом 1 Указу Президента України «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» від 24 лютого 2022 року № 66/2022 передбачено застосування ЗСУ, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, для відсічі збройній агресії проти України[3]).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту» визначено, що ***Державна спеціальна служба транспорту*** є спеціалізованим військовим формуванням, що входить до системи Міністерства

[1] Про основи національного спротиву: Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX.

[2] Автор: **Олексій Проневич**.

[3] Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 66.

оборони України, призначеним для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в особливий період. Основними завданнями Державної спеціальної служби транспорту є технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України з метою забезпечення діяльності ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; будівництво та ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових та підвищення строку експлуатації і пропускної спроможності діючих об'єктів національної транспортної системи; відбудова транспортних комунікацій, порушених унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, аварій і катастроф; охорона об'єктів національної транспортної системи України в мирний час і в особливий період; виконання інших завдань, пов'язаних із участю в обороні держави та забезпеченням ефективного функціювання національної транспортної системи України. Міністерство оборони координує діяльність Державної спеціальної служби транспорту[1]. Із введенням воєнного стану Державна спеціальна служба транспорту приводиться в готовність до виконання завдань за призначенням в умовах дії правового режиму воєнного стану і підпорядковується Генеральному штабу ЗСУ[2].

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» ***Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України*** є державним органом, який призначений для забезпечення функціювання й розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, активної протидії агресії у кіберпросторі, а також інших завдань відповідно до закону[3].

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується й координується КМУ; спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації, підконтрольним Верховній Раді України. Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації підпорядковується й підконтрольна Президентові України з питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України[4].

Засади взаємодії інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, з Генеральним штабом ЗСУ та Міністерством оборони України визначено у статті 12 Закону України «Про оборону».

---

1 Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1449-IV.

2 Питання Державної спеціальної служби транспорту : Указ Президента України від 6 серпня 2004 р. № 873.

3 Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3475-IV.

4 Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. № 868.

Запитання та завдання

1. Розкрийте особливості правового статусу Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України в умовах воєнного стану.
2. З'ясуйте адміністративно-правове значення Ради національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану.
3. Визначте адміністративно-правове місце і роль Ставки Верховного Головнокомандувача в умовах відбиття повномасштаного російського вторгнення в Україну.
4. Чому високий (дієвий) правовий статус Головнокомандувача Збройних Сил України є провідним чинником Перемоги Збройних Сил та інших сил оборони в російсько-українській війні?
5. Розкрийте основні повноваження Головнокомандувача Збройних Сил України.
6. З'ясуйте головну роль Міністерства оборони України як адміністративного органу забезпечення всім належним Збройних Сил та інших сил оборони для Перемоги в російсько-українській війні.
7. Визначте місце і роль Генерального штабу Збройних Сил України в російсько-українській війні.
8. Розкрийте адміністративно-правовий статус начальника Генерального штабу Збройних Сил України.
9. Чому ефективна діяльність територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки є однією з головних складових Перемоги Українського народу в російсько-українській війні?
10. Розкрийте завдання та адміністративні повноваження територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.
11. З'ясуйте, які повноваження включає діяльність керівника територіального центру комплектування та соціальної підтримки.
12. Актуалізуйте успіхи і недоліки адміністративно-правової діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки.
13. Розкрийте адміністративно-правовий статус командування Сухопутних військ Збройних Сил України.
14. Схарактеризуйте особливості адміністративно-правового статусу командування Повітряних Сил Збройних Сил України.
15. З'ясуйте специфіку адміністративно-правового статусу командування Військово-Морських Сил Збройних Сил України.
16. Якою є роль Військової служби правопорядку у Збройних Силах України в забезпеченні Перемоги Українського народу в російсько-українській війні?
17. З'ясуйте сутність адміністративно-правового статусу Територіальної оборони.
18. Розкрийте роль Руху опору в російсько-українській війні.
19. Розкрийте особливості правового статусу інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

РОЗДІЛ 5
ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО СПРОТИВУ[1]

5.1 Підготовка громадян України до національного спротиву

Підготовка громадян України до національного спротиву – сукупність заходів, які здійснюються державними органами та органами місцевого самоврядування з метою формування патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття громадянами знань і практичних умінь, необхідних для захисту України.

Завданнями підготовки громадян України до національного спротиву є:

- сприяння набуттю громадянами України готовності та здатності виконання конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України;
- військово-патріотичне виховання громадян України;
- підготовка населення до умов життєдіяльності в районах ведення (воєнних) бойових дій.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про основи національного спротиву» основою підготовки громадян України до національного спротиву є їх загальновійськова підготовка, яка організовується за територіально-зональним принципом, ґрунтується на засадах високої мотиваційної привабливості та узгоджується з процесом трансформації системи комплектування за призовом відповідно до принципів та найкращих практик держав-членів НАТО. Загальновійськова підготовка громадян здійснюється в мирний час та особливий період незалежно від політичних та інших вподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання з метою формування в суспільстві готовності до стійкого опору агресору, зокрема в інформаційному просторі, патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття та підтримання громадянами знань та практичних вмінь, необхідних для захисту України (пункт 2 Порядку організації та здійснення загальновійськової підготовки громадян України до національного спротиву, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1443).

Загальновійськова підготовка громадян України полягає в оволодінні базовими загальновійськовими знаннями, практичними вміннями й навичками та поділяється на початкову і базову підготовку.

Початкова підготовка організовується Міністерством освіти і науки України як центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, разом із Міністерством оборони України та проводиться в закладах загальної середньої освіти. Початкова

[1] Автор: **Олексій Проневич**.

підготовка здійснюється з метою формування у громадян первинних загальновійськових знань і спеціальних компетентностей стосовно оборонної свідомості, ознайомлення громадян із місцем і роллю громадянина у зв'язку з усвідомленням свого обов'язку щодо збройного захисту України. Початкова підготовка проводиться в закладах освіти через викладання навчального предмета «Захист України» та здійснення заходів національно-патріотичного і військово-патріотичного спрямування. Програми з навчального предмета «Захист України» розробляються відповідно до Державного стандарту профільної середньої освіти та затверджуються Міністерством освіти і науки України за погодженням з Міністерством оборони України.

Основними завданнями початкової підготовки є:

- військово-патріотичне виховання громадян; ознайомлення громадян з основами законодавства щодо захисту України, цивільного захисту населення та особистої безпеки людини;
- усвідомлення громадянами свого обов'язку щодо захисту України в разі виникнення загрози незалежності та територіальній цілісності держави;
- набуття знань про функції Збройних Сил, інших складових сил безпеки та сил оборони, їх характерні особливості; здійснення морально-психологічної підготовки до військової служби;
- набуття практичних навичок для засвоєння основ захисту України, військової справи, цивільного захисту населення, домедичної допомоги, здійснення психологічної підготовки громадян;
- підготовка громадян до захисту України, професійної орієнтації молоді до служби у Збройних Силах та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях.

Базова підготовка організовується Міністерством оборони України разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади та проводиться з громадянами України, які досягли 18-річного віку та не проходять військову службу в ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях, службу в правоохоронних органах, через проведення періодичних навчальних зборів, занять, курсів. Базова підготовка здійснюється з метою формування спроможності громадянина ефективно виконувати завдання як у мирний, так і воєнний час у бойових умовах та сприяння набуттю громадянами первинних знань, умінь та навичок щодо порядку поводження із зброєю та її застосування, дій на полі бою (пересування та орієнтування на місцевості), надання домедичної допомоги, а також первинної психологічної допомоги (самодопомоги), поводження з саморобними вибуховими пристроями та формування стійких морально-психологічних якостей, необхідних для захисту України.

Основними завданнями базової підготовки є:

- набуття громадянами базових знань, умінь і навичок у володінні стрілецькою зброєю;

- формування у громадян психологічної мотивації та стійкості до виконання обов'язків військової служби, навчання їх методів надання домедичної допомоги, первинної психологічної допомоги (самодопомоги);
- виховання у громадян високих морально-бойових якостей, почуття відповідальності за захист Батьківщини, дисциплінованості та військового товариства;
- навчання громадян дотримання норм міжнародного гуманітарного права і правил ведення війни.

5.2 Законодавче регулювання публічного адміністрування національного спротиву

Законом України «Про основи національного спротиву» визначено правові засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та сил оборони та інших суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву.

Відповідно до пункту 8 частини 1 статті 1 зазначеного Закону поняття «*національний спротив*» визначено як комплекс заходів, які організовуються та здійснюються з метою сприяння обороні України через максимально широке залучення громадян України до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності держави, стримування і відсіч агресії та завдання противнику неприйнятних втрат, з огляду на які він буде змушений припинити збройну агресію проти України[1].

Метою національного спротиву є підвищення обороноздатності держави, надання обороні України всеохопного характеру, сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про основи національного спротиву» засади керівництва національним спротивом визначено таким чином:

- загальне керівництво національним спротивом здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач ЗСУ через Міністра оборони України;
- безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється: на всій території України – Головнокомандувачем ЗСУ через Командувача Сил територіальної оборони ЗСУ; у межах військово-сухопутної зони – керівником регіонального органу військового управління Сил територіальної оборони ЗСУ через регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони ЗСУ; у межах зони територіальної оборони – керівником зони територіальної оборони через штаб зони територіальної оборони; у межах району територіальної оборони – керівником району територіальної оборони через штаб району територіальної оборони;

[1] Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX.

- керівництво рухом опору здійснює Головнокомандувач ЗСУ через Командувача Сил спеціальних операцій ЗСУ;
- керівництво підготовкою громадян України до національного спротиву здійснюється КМУ через відповідні центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій» від 3 травня 2022 року встановлено:

- виконання завдань територіальної оборони здійснюється на всій території України включно з районами ведення воєнних (бойових) дій;
- рішення про виконання завдань територіальної оборони в районах ведення воєнних (бойових) дій ухвалюється Головнокомандувачем ЗСУ;
- з метою нарощування сил і засобів для стабілізації обстановки, а також у випадку визначення відповідної зони територіальної оборони районом ведення воєнних (бойових) дій військові частини Сил територіальної оборони ЗСУ та добровольчі формування територіальних громад за рішенням Головнокомандувача ЗСУ можуть залучатися до виконання завдань територіальної оборони поза межами своєї зони територіальної оборони та в районах ведення воєнних (бойових) дій[1].

Складовими національного спротиву є територіальна оборона, рух опору та підготовка громадян України до національного спротиву.

Запитання і завдання

1. Розкрийте поняття та засади національного спротиву згідно із Законом України «Про основи національного спротиву».
2. Що є метою національного спротиву?
3. Розкрийте складові національного спротиву.
4. З'ясуйте завдання підготовки громадян України до національного спротиву.
5. Розкрийте основні завдання початкової підготовки та зміст базової підготовки.

[1] Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій : Закон України від 3 травня 2022 р. № 2237-IX.

РОЗДІЛ 6
МОБІЛІЗАЦІЯ ЯК СПЕЦІАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

6.1 Підстави та порядок мобілізації

Призов громадян на військову службу під час мобілізації або залучення їх до виконання обов'язків за посадами, передбаченими штатами воєнного часу, здійснюють територіальні центри комплектування та соціальної підтримки за сприяння місцевих органів виконавчої влади або командири військових частин (військовозобов'язаних, резервістів Служби безпеки України – Центральне управління або регіональні органи Служби безпеки України, військовозобов'язаних, резервістів Служби зовнішньої розвідки України – відповідний підрозділ Служби зовнішньої розвідки України, військовозобов'язаних Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту – відповідні органи управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту).

Військовозобов'язані та резервісти, які перебувають на зборах, у разі оголошення мобілізації продовжують перебувати на зборах. За потреби зазначені особи призиваються на військову службу командирами відповідних військових частин за розпорядженням Генерального штабу ЗСУ. Особливості проходження медичного обстеження військовозобов'язаними та резервістами під час мобілізації, на особливий період визначаються Міністерством оборони України спільно з Міністерством охорони здоров'я України. Громадянам, які перебувають на військовому обліку, від моменту оголошення мобілізації забороняється зміна місця проживання без дозволу посадової особи[2].

6.2 Відстрочка від призову на військову службу під час мобілізації

Чинним законодавством України передбачено відповідні умови відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації, в результаті яких не підлягають під час мобілізації військовозобов'язані:

– забронювані на період мобілізації та на воєнний час за органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також за підприємствами, установами і організаціями в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України;

---

[1] Автори: **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

[2] Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII ; Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII.

- визнані в установленому порядку особами з інвалідністю або відповідно до висновку військово-лікарської комісії тимчасово непридатними до військової служби за станом здоров'я на термін до шести місяців (з наступним проходженням військово-лікарської комісії);
- жінки та чоловіки, на утриманні яких перебувають троє і більше дітей віком до 18 років;
- жінки та чоловіки, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років;
- жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину з інвалідністю віком до 18 років;
- жінки та чоловіки, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, які виховують дитину, хвору на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, установленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність;
- жінки та чоловіки, на утриманні яких перебуває повнолітня дитина, яка є особою з інвалідністю I чи II групи;
- усиновителі, опікуни, піклувальники, прийомні батьки, батьки-вихователі, на утриманні яких перебувають діти-сироти або діти, позбавлені батьківського піклування, віком до 18 років;
- зайняті постійним доглядом за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), які за висновком медико-соціальної експертної комісії чи лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного догляду;
- які мають дружину (чоловіка) з осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) з осіб з інвалідністю I чи II групи за умови, що такі особи з інвалідністю не мають інших працездатних осіб, зобов'язаних відповідно до закону їх утримувати;
- опікуни особи з інвалідністю, визнаної судом недієздатною; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю I групи; особи, зайняті постійним доглядом за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд;
- жінки та чоловіки, які мають неповнолітню дитину (дітей) і чоловіка (дружину), який (яка) проходить військову службу за одним із видів

військової служби, визначених Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу»[1];
– народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
– працівники органів військового управління (органів управління), військових частин (підрозділів), підприємств, установ та організацій Міністерства оборони України, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Державної виконавчої служби України, Управління державної охорони України;
– інші військовозобов'язані або окремі категорії громадян у передбачених законом випадках[2].

6.3 Особливості мобілізації певної категорії громадян

Призову на військову службу під час мобілізації, на особливий період не підлягають також:

– здобувачі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, асистенти-стажисти, аспіранти та докторанти, які навчаються за денною або дуальною формами здобуття освіти;
– наукові й науково-педагогічні працівники закладів вищої та фахової передвищої освіти, наукових установ та організацій, які мають вчене звання та/або науковий ступінь, і педагогічні працівники закладів професійної (професійно-технічної) освіти, закладів загальної середньої освіти, за умови що вони працюють відповідно у закладах вищої чи фахової передвищої освіти, наукових установах та організаціях, закладах професійної (професійно-технічної) чи загальної середньої освіти за основним місцем роботи не менш як на 0,75 ставки;
– жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час проведення антитерористичної операції, з-поміж:
  а) військовослужбовців або працівників утворених відповідно до законів України військових формувань, що захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції,

[1] Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 року № 2232-XII.
[2] Там само.

забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення;

б) працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та загинули або пропали безвісти під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення;

в) осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, за умови що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів;

г) осіб, які загинули або пропали безвісти під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах її проведення у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, але в подальшому такі добровольчі формування не були включені до складу утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, і виконували завдання антитерористичної операції у взаємодії з утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами;

д) жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також під час забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану[1].

Запитання та завдання

1. Обґрунтуйте, чому в Україні, як у правовій демократичній державі, в період екзистенційної загрози (повномасштабного російського терористичного вторгнення) здійснюється мобілізація.
2. З'ясуйте підстави мобілізації.
3. Розкрийте порядок мобілізації.

[1] Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII.

4. З'ясуйте з погляду інституту адміністративного примусу, чи може мобілізація бути добровільною.
5. За якими критеріями має надаватися відстрочка від призову на військову службу під час мобілізації, щоб вона була ефективною та «справедливою»?
6. Розкрийте особливості мобілізації певної категорії громадян.
7. Яким чином урегульована участь цивільних осіб у захисті України?

РОЗДІЛ 7
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ[1]

7.1 Проходження військової служби

Переміщення військовослужбовців здійснюється в разі, коли звільнення їх із посад або призначення на інші посади належить до номенклатури призначення різних посадових осіб. Переміщення осіб рядового складу, сержантського та старшинського складу за наявності обґрунтованих підстав з урахуванням висновків атестування, рекомендацій їх безпосередніх і прямих начальників на підставі клопотань командирів (начальників), які порушили питання про переміщення, здійснюється: а) між з'єднаннями, військовими частинами, оперативними командуваннями – наказами посадової особи, якій підпорядковані відповідні з'єднання, військові частини та оперативні командування; б) між видами ЗСУ та військовими частинами, які підпорядковані начальникам структурних підрозділів Генерального штабу ЗСУ, – наказом Головнокомандувача ЗСУ. У період дії воєнного стану таке переміщення здійснюється за наказом начальника Генерального штабу ЗСУ; в) між військовими частинами видів, родів військ (сил) ЗСУ та військовими частинами, які підпорядковані Міністерству оборони України, – за наказом керівника служби персоналу Міністерства оборони України[2].

Переміщення осіб офіцерського складу між видами ЗСУ, з'єднаннями, військовими частинами та оперативними командуваннями здійснюється за наказом посадової особи, якій підпорядковані відповідні види ЗСУ, з'єднання, військові частини та оперативні командування, крім посад, що належать до повноважень вищої посадової особи. Призначення на посади, що належать до номенклатури посад нижчої посадової особи, здійснюється за наказом тих командирів (начальників), до номенклатури призначення яких належать посади, з яких переміщуються військовослужбовці. Офіцери – випускники вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти – упродовж року не підлягають переміщенню по службі, крім таких випадків:

а) у зв'язку зі службовою потребою для комплектування Сил негайного реагування ЗСУ;
б) у разі неможливості проходження військової служби на займаній посаді за станом здоров'я відповідно до висновку (постанови) військово-лікарської комісії;

---

[1] Авторки: **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

[2] Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153.

в) якщо займана посада підлягає скороченню внаслідок скорочення штатів або проведення організаційних заходів;
г) за сімейними обставинами – на особисте прохання;
ґ) у зв'язку з призначенням на нижчу посаду в порядку дисциплінарного стягнення;
д) у зв'язку з перебуванням у відносинах прямої організаційної та правової залежності з особами, які є близькими особами у значенні, наведеному в абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»;
е) у разі потреби доукомплектування в особливий період посад, передбачених штатами воєнного часу.

Атестування військовослужбовців проводиться для забезпечення правильного добору, розстановки, виховання й удосконалення підготовки військових кадрів через об'єктивне оцінювання професійного рівня, ділових і моральних якостей кожного військовослужбовця, відповідно до їх посади, визначення перспективи службового використання, створення резерву кандидатів для просування по службі. Процес атестування військовослужбовців передбачає проведення комплексного та періодичного оцінювання. Атестуванню підлягають усі військовослужбовці, за винятком військовослужбовців-депутатів, прикомандированих до відповідних рад у зв'язку з обранням на посади, на яких вони працюють на постійній основі, та військовослужбовців, відряджених до державних органів, підприємств, установ, організацій, державних та комунальних навчальних закладів, а також військовослужбовців строкової військової служби та військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період та військової служби за контрактом, які визнані військово-лікарськими комісіями не придатними до військової служби за станом здоров'я за наслідками захворювань, поранень (травм, контузій, каліцтв), одержаних під час виконання обов'язків військової служби, що призвело до встановлення їм інвалідності, часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності (за винятком атестації до присвоєння військового звання та оцінювання перед закінченням військової служби). Порядок та строки проведення атестування військовослужбовців визначаються Міністерством оборони України[1].

Відрядження військовослужбовців. Військовослужбовці можуть бути направлені у відрядження самостійно або у складі військового підрозділу (команди) з метою: а) навчання на курсах, проходження зборів, вступу до вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти; б) участі у заходах, пов'язаних із підготовкою військ (сил); в) забезпечення охорони, супроводження і доставки військових вантажів, озброєння, військової техніки та інших матеріальних засобів; г) супроводження нарочних з таємними документами і матеріалами або як нарочні; ґ) супроводження (за потреби) окремих військовослужбовців, хворих або команд військовослужбовців

[1] Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153.

та конвоювання заарештованих і засуджених; д) отримання нагород; е) участі в засіданнях судів або прибуття за викликом органів досудового розслідування; є) участі в планових заходах (збори, семінари, засідання, наради тощо); ж) ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; з) виконання обов'язків військової служби у складі військових частин, задіяних до ведення воєнних (бойових) дій, зокрема в антитерористичних операціях; и) реабілітації за наслідками захворювань, поранень (травм, контузій, каліцтв), пов'язаних з виконанням ними обов'язків військової служби, та забезпечення супроводження таких військовослужбовців, а також для проходження психологічної, медико-психологічної реабілітації; і) в інших випадках за викликом (розпорядженням) старших командирів.

Звільнення з військової служби здійснюється на підставі чинного законодавства у двох випадках:

1) у запас, якщо військовослужбовці не досягли граничного віку перебування в запасі і за станом здоров'я придатні до військової служби або під час дії воєнного стану визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби з переоглядом через 6–12 місяців;
2) у відставку, якщо військовослужбовці досягли граничного віку перебування в запасі або визнані військово-лікарськими комісіями непридатними за станом здоров'я до військової служби з виключенням з військового обліку.

Військовослужбовці строкової військової служби звільняються зі служби: а) у зв'язку із закінченням установлених строків військової служби – у строки, визначені Указом Президента України; б) за станом здоров'я – на підставі висновку (постанови) військово-лікарської комісії про непридатність до військової служби; в) за сімейними обставинами – у разі виникнення у них права на відстрочку чи звільнення внаслідок зміни сімейних обставин (військовослужбовці, які мають право на звільнення зі служби за цією підставою, можуть його не використовувати); г) у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у формі позбавлення волі.

Військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом осіб офіцерського складу, звільняються із служби: а) у зв'язку із закінченням встановлених строків військової служби; б) за станом здоров'я – на підставі висновку (постанови) військово-лікарської комісії про непридатність або обмежену придатність до військової служби; в) через сімейні обставини або з інших поважних причин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України; г) у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у формі позбавлення волі, обмеження волі або позбавлення військового звання; ґ) у зв'язку з настанням особливого періоду та небажанням продовжувати військову службу військовослужбовцем-жінкою, яка має дитину (дітей) віком до 18 років; д) у зв'язку з припиненням громадянства України[1].

[1] Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153.
Про військовий обов'язок і військову службу : Закону України від 25 березня 1992 року № 2232-XII.

Військовослужбовці, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, військову службу за призовом осіб із резервістів в особливий період, звільняються з військової служби на підставах:

1) під час дії особливого періоду (крім періоду дії воєнного стану): а) у строки, визначені Указом Президента України (у строки, визначені рішенням Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, – для військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період); б) за станом здоров'я – на підставі висновку (постанови) військово-лікарської комісії про непридатність до військової служби в мирний час або обмежену придатність у воєнний час, за винятком випадків, визначених положеннями про проходження громадянами України військової служби; в) за віком – у разі досягнення граничного віку перебування на військовій службі; г) через сімейні обставини або інші поважні причини (якщо військовослужбовці не висловили бажання продовжувати військову службу): військовослужбовці-жінки, які мають дитину (дітей) віком до 18 років; виховання матір'ю (батьком) – військовослужбовцем, яка (який) не перебуває у шлюбі, дитини або кількох дітей віком до 18 років, які з нею (з ним) проживають, без батька (матері); утримання військовослужбовцем повнолітньої дитини, яка є особою з інвалідністю I чи II групи; потреба постійного догляду за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), які за висновком медико-соціальної експертної комісії чи лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребують постійного догляду; наявність дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) із числа осіб з інвалідністю I чи II групи; потреба здійснення опіки над особою з інвалідністю, визнаною судом недієздатною; потреба здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю I групи; потреба здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд; наявність у військовослужбовця трьох і більше дітей віком до 18 років; виховання військовослужбовцем дитини з інвалідністю віком до 18 років; виховання військовослужбовцем дитини, хворої на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитини, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, встановленими центральним органом

виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність; ґ) у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі або позбавлення військового звання;

2) під час дії воєнного стану: а) за віком – у разі досягнення граничного віку перебування на військовій службі; б) за станом здоров'я – на підставі висновку (постанови) військово-лікарської комісії про непридатність до військової служби з виключенням з військового обліку або про непридатність до військової служби з переоглядом через 6–12 місяців; в) у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, яким призначено покарання у виді позбавлення волі, обмеження волі або позбавлення військового звання; г) через такі сімейні обставини або інші поважні причини (якщо військовослужбовці не висловили бажання продовжувати військову службу): у зв'язку з вихованням дитини з інвалідністю віком до 18 років; у зв'язку з вихованням дитини, хворої на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, дитини, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, що підтверджується документом, виданим лікарсько-консультативною комісією закладу охорони здоров'я в порядку та за формою, встановленими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але якій не встановлено інвалідність; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за хворою дружиною (чоловіком), дитиною, а також батьками своїми чи дружини (чоловіка), що підтверджується відповідним медичним висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я; у зв'язку з наявністю дружини (чоловіка) з осіб з інвалідністю та/або одного із своїх батьків чи батьків дружини (чоловіка) з осіб з інвалідністю I чи II групи; у зв'язку з необхідністю здійснення опіки над особою з інвалідністю, визнаною судом недієздатною; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю I групи; у зв'язку з необхідністю здійснення постійного догляду за особою з інвалідністю II групи або за особою, яка за висновком медико-соціальної експертної комісії або лікарсько-консультативної комісії закладу охорони здоров'я потребує постійного догляду, у разі відсутності інших осіб, які можуть здійснювати такий догляд; військовослужбовці-жінки – у зв'язку з вагітністю; військовослужбовці-жінки, які перебувають у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також якщо дитина потребує домашнього догляду

тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку; один із подружжя, обоє з яких проходять військову службу і мають дитину (дітей) віком до 18 років; військовослужбовці, які самостійно виховують дитину (дітей) віком до 18 років; перебування на утриманні військовослужбовця трьох і більше дітей віком до 18 років; якщо їхні близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати, дід, баба або рідний (повнорідний, неповнорідний) брат чи сестра) загинули або пропали безвісти під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії російської федерації в Донецькій та Луганській областях, а також під час забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану[1].

Звільнення з військової служби військовослужбовців здійснюється на підставі Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України та законів України «Про військовий обв'язок і військову службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

7.2 Забезпечення військової дисципліни[2]

Дисциплінарний Статут Збройних Сил України[3] визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців, а також військовозобов'язаних і резервістів під час проходження навчальних (перевірочних) і спеціальних зборів щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг.

Військова дисципліна – це бездоганне й неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених статутами ЗСУ та іншим законодавством України. Вона ґрунтується на усвідомленні військовослужбовцями свого військового обов'язку, відповідальності за захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, на їх вірності Військовій присязі.

Військова дисципліна досягається через виховання високих бойових і морально-психологічних якостей військовослужбовців базується на національно-історичних традиціях українського народу та традиціях ЗСУ, патріотизмі, свідомому ставленні до виконання військового обов'язку, вірності Військовій присязі. Особиста відповідальність кожного військовослужбовця включає дотримання Конституції та законів України, Військової присяги, виконання своїх обов'язків і вимог статутів Збройних Сил України. Формування

[1] Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153 ; Про військовий обов'язок і військову службу : Закону України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII.

[2] Автори: **Ігор Коропатнік**, **Вікторія Роллер**.

[3] Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV.

правової культури військовослужбовців забезпечується умінням командирів поєднувати повсякденну вимогливість до підлеглих із повагою до їх особистої гідності, дотриманням прав і свобод, постійною турботою про них та правильним застосуванням засобів переконання, примусу і громадського впливу колективу. Командири мають зразково виконувати свої військові обов'язки, справедливо ставитися до підлеглих. У військових з'єднаннях, частинах, закладах та установах важливо підтримувати належні матеріально-побутові умови і статутний порядок. Забезпечення військовослужбовців необхідними ресурсами має бути своєчасним і повним. Організація діяльності має бути чіткою, а залучення до виконання завдань – повним.

Військова дисципліна зобов'язує кожного військовослужбовця додержуватись Конституції та законів України, Військової присяги, неухильно виконувати вимоги статутів ЗСУ та накази командирів, бути пильним і зберігати державну таємницю, додержуватися правил взаємовідносин між військовослужбовцями, визначених статутами ЗСУ, і зміцнювати військове товариство, виявляти повагу до командирів, один до одного, бути ввічливими і додержуватися військового етикету, поводитися з гідністю й честю, не допускати негідних вчинків і стримувати інших від них, не вживати під час проходження військової служби наркотичні засоби, психотропні речовини чи їх аналоги (за винятком медичного призначення), а також не вживати спиртні напої під час виконання службових обов'язків.

За стан військової дисципліни у з'єднанні, військовій частині (підрозділі), закладі та установі відповідає командир. Інтереси захисту Вітчизни зобов'язують командира постійно підтримувати військову дисципліну, вимагати її додержання від підлеглих, не залишати поза увагою жодного дисциплінарного правопорушення. Стан військової дисципліни у військовій частині (підрозділі), закладі, установі та організації визначається здатністю особового складу виконувати в повному обсязі та в строк поставлені завдання, морально-психологічним станом особового складу, спроможністю командирів підтримувати на належному рівні військову дисципліну.

Засобами виховання військової дисципліни є заохочення та стягнення. Кожен командир у межах прав, наданих йому Дисциплінарним статутом ЗСУ, зобов'язаний заохочувати підлеглих військовослужбовців за старанність, розумну ініціативу та сумлінне виконання службових обов'язків. Натомість у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку командир має нагадати йому про обов'язки служби, а за потреби – накласти дисциплінарне стягнення. При цьому діяльність командира щодо підтримання військової дисципліни оцінюється не кількістю накладених ним дисциплінарних стягнень, а виконанням обов'язків з додержанням вимог законів і статутів ЗСУ, повним використанням дисциплінарної влади для наведення порядку й запобігання порушенням військової дисципліни.

Командир наділений правом віддавати накази і розпорядження, а обов'язок підлеглого – їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження. Наказ має бути виконаний сумлінно, точно та в установлений строк. Відповідальність за наказ несе командир, який його віддав.

Командир (начальник) в умовах особливого періоду, зокрема в умовах воєнного стану чи бойовій обстановці, з метою затримання військовослужбовця, який учиняє діяння, що підпадає під ознаки кримінального правопорушення, пов'язаного з непокорою, опором чи погрозою начальнику, застосуванням насильства, самовільним залишенням бойових позицій та визначених місць дислокації військових частин (підрозділів) у районах виконання бойових завдань, має право особисто застосовувати заходи фізичного впливу без спричинення шкоди здоров'ю військовослужбовця та спеціальні засоби, достатні для припинення протиправних дій.

У бойовій обстановці командир (начальник) може застосувати зброю чи віддати підлеглим наказ про її застосування, якщо в інший спосіб не можна припинити кримінальне правопорушення, при цьому не заподіюючи смерті військовослужбовцю. Якщо дозволяють обставини, командир (начальник) перед застосуванням заходів фізичного впливу, спеціальних засобів або зброї має голосом чи пострілом угору попередити про це особу, проти якої можуть бути застосовані такі заходи.

7.3 Захист прав і законних інтересів поранених та таких, що стали інвалідами, військовослужбовців[1]

За приписами статей 1–2 Закону № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»[2], військовослужбовці мають усі права і свободи людини та громадянина, гарантії цих прав і свобод, закріплені в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, установлених цим та іншими законами.

Відповідно до статті 49 Конституції України[3], якою передбачено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Водночас військовослужбовці мають обов'язки щодо реалізації громадянських прав, які визначені Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу»[4] та Статутом внутрішньої служби Збройних Сил України[5].

---

[1] Автор: **Надія Стасюк**

[2] Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України № 2011-XII від 20 грудня 1991 р.

[3] Конституція України.

[4] Про військовий обов'язок та військову службу : Закон України № 2232-XII від 25 березня 1992 р.

[5] Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України № 548-XIV від 24 грудня 1999 р.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року та постанови КМУ «Про затвердження Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями» від 18 жовтня 1999 р. № 1923[1] військовослужбовці мають право на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу у військово-медичних закладах охорони здоров'я. За відсутності за місцем проходження військової служби військовослужбовців військово-медичних закладів охорони здоров'я чи відповідних відділень або спеціального медичного обладнання, а також у невідкладних випадках медична допомога надається державними або комунальними закладами охорони здоров'я за рахунок Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів. Це ж зазначено і у частині 2 даного Порядку.

Відповідно до п. 11 ст. 10-1 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»[2] військовослужбовцю на підставі висновку військово-лікарської комісії надається відпустка для лікування у зв'язку з хворобою або відпустка для лікування після поранення (контузії, травми або каліцтва) зі збереженням грошового та матеріального забезпечення. Тривалість такої відпустки визначається характером захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва). Відпустка надається без урахування часу, потрібного для проїзду в межах України до місця проведення відпустки та назад, але не більше двох діб в один кінець. Загальний час безперервного перебування військовослужбовця в закладах охорони здоров'я та у відпустці для лікування у зв'язку з хворобою або у відпустці для лікування після поранення (контузії, травми або каліцтва) зі збереженням грошового та матеріального забезпечення не може перевищувати 12 місяців поспіль. Огляд військово-лікарською комісією для вирішення питання про потребу у тривалому лікуванні проводиться не пізніше ніж через чотири місяці від початку лікування. Якщо відповідно до медичних документів закладу охорони здоров'я іноземної держави, до якого військовослужбовця направлено в порядку, установленому КМУ, хвороба або поранення (контузія, травма або каліцтво) військовослужбовця перешкоджає йому прибути до військово-лікарської комісії для проведення огляду з метою визначення потреби у тривалому лікуванні, такий огляд проводиться дистанційно в порядку, установленому Міноборони України.

На підставі постанови ВЛК відпустка для лікування у зв'язку з хворобою надається військовослужбовцям на 30 календарних днів, а за медичними показаннями після травм (поранень, контузій) або оперативного лікування – на 45 або 60 календарних днів. За наявності медичних показань відпустка для лікування у зв'язку з хворобою або відпустка для лікування після поранення (контузії,

[1] Про затвердження Порядку надання медичної допомоги у військово-медичних закладах і взаєморозрахунків за неї між військовими формуваннями : постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовтня1999 р. № 1923.

[2] Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України № 2011-XII від 20 грудня1991 р.

травми або каліцтва) продовжується ВЛК на 30 календарних днів, а в окремих випадках – на 45 або на 60 календарних днів.

Важливо розуміти, що за військовослужбовцями на період усього їх лікування зберігається грошове забезпечення за будь-яких умов лікування. Тобто, навіть якщо це перебування на стаціонарному лікуванні після захворювання або після отриманої травми не в районі бойових дій, грошове забезпечення зберігається в повному розмірі на період усього лікування.

Відповідно до постанови КМУ «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28 лютого 2022 р. № 168[1] виплата додаткової винагороди під час воєнного стану здійснюється на підставі наказів командирів (начальників). Відповідно до наказів про виплату додаткової винагороди, збільшеної до 100 000 грн, це стосується осіб, які у зв'язку з пораненням (контузією, травмою, каліцтвом), пов'язаним із захистом Батьківщини, а для поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту – з участю у бойових діях або забезпеченні здійснення заходів з національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії, перебуваючи безпосередньо в районах у період здійснення зазначених заходів, перебувають на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я (зокрема закордонних), включаючи час переміщення з одного лікарняного закладу охорони здоров'я до іншого, або перебувають у відпустці для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської (лікарсько-експертної, медичної) комісії.

Відповідно до п. 11 розділу XXXIV наказу Міноборони «Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам» від 07.06.2018 № 260[2] підставою для видання наказу про виплату додаткової винагороди в розмірі 100 000 гривень у зв'язку з пораненням (контузією, травмою, каліцтвом), пов'язаним із захистом Батьківщини, є довідка про обставини травми (поранення, контузії, каліцтва), форму якої визначено додатком 5 до Положення про військово-лікарську експертизу в ЗСУ, затвердженого наказом Міністра оборони України від 14 серпня 2008 року № 402, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 17 листопада 2008 року за № 1109/15800, видана командиром військової частини, де проходить службу або перебуває у відрядженні військовослужбовець, яка містить інформацію про обставини отримання військовослужбовцем поранення (травми, контузії, каліцтва) під час захисту Батьківщини[3].

Проте обов'язковою умовою для отримання виплати під час перебування у відпустці для лікування після тяжкого поранення є прив'язка поранення

[1] Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України 28 лютого 2022 р. № 168-2022.

[2] Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України та деяким іншим особам : наказ МОУ № 260 від 7 червня 2018 р.

[3] Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України : наказ МОУ № 402 від 14 серпня 2008 р.

до категорії «тяжке». Класифікація поранення (травми, контузії, каліцтва) до «тяжкого» здійснюється колегією лікарів ВЛК відповідно до класифікатора, передбаченого наказом Міністерства здоров'я України від 04.07.2007 № 370 «Про затвердження Класифікатора розподілу травм за ступенем тяжкості»[1].

Водночас відповідно до абзацу сьомого пункту 1-1 постанови КМУ «Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану» від 28 лютого 2022 р. № 168[2] військовослужбовцям, які у зв'язку з пораненням (контузією, травмою або каліцтвом), пов'язаним із захистом Батьківщини, визнані військово-лікарською комісією обмежено придатними до військової служби або непридатними до військової служби з переоглядом через 6–12 місяців і зараховані в розпорядження відповідних командирів, упродовж двох місяців від дня зарахування у розпорядження (без врахування часу перебування у відпустці та на лікуванні) виплачується грошове забезпечення (без урахування додаткової винагороди) за останньою займаною посадою у повному обсязі. Після перебування в розпорядженні понад два місяці і до закінчення перебування в розпорядженні таким військовослужбовцям щомісяця виплачується оклад за військовим званням, надбавка за вислугу років та додаткова винагорода у розмірі 20 100 грн.

Постанови ВЛК щодо військовослужбовців, які визнані непридатними до військової служби з виключенням з військового обліку або непридатними до військової служби з переоглядом через 6-12 місяців, мають бути реалізовані негайно.

Указом Президента України «Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України»[3] визначено, що військовослужбовці, які визнані не придатними до військової служби за станом здоров'я, підлягають звільненню з військової служби за станом здоров'я, крім військовослужбовців, визнаних військово-лікарськими комісіями не придатними до військової служби за станом здоров'я за наслідками захворювань, поранень (травм, контузій, каліцтв), одержаних під час виконання обов'язків військової служби, що призвело до встановлення їм інвалідності, часткової втрати працездатності без установлення інвалідності (за винятком розумових, сенсорних, психологічних вад та інших захворювань, визначених Міністерством оборони України), які виявили бажання проходити військову службу та стосовно яких ухвалено рішення про залишення на військовій службі за контрактом.

Відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»[4] та постанови Кабінету Міністрів України

[1] Про затвердження Класифікатора розподілу травм за ступенем тяжкості : Наказ Міністерства здоров'я України № 370 від 4 липня 2007 р.

[2] Питання деяких виплат військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу, поліцейським та їх сім'ям під час дії воєнного стану : постанова Кабінету міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 168.

[3] Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України : Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. № 1153.

[4] Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII.

«Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві» від 25 грудня 2013 року № 975[1] право на ОГД мають:

- у разі встановлення часткової втрати працездатності – військовослужбовці або особи, звільнені з військової служби, які отримали поранення, травму, контузію, каліцтво або захворювання, пов'язані з виконанням обов'язків військової служби (для осіб звільнених з військової служби – за умови, що часткову втрату працездатності встановлено упродовж трьох місяців після звільнення зі служби).

Виплата ОГД не здійснюється у випадку, якщо втрата військовослужбовцем працездатності або ж установлення інвалідності безпосередньо пов'язані з:

– учиненням ним кримінального або адміністративного правопорушення;
– учиненням ним дій у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння;
– навмисним спричиненням собі тілесного ушкодження, іншої шкоди своєму здоров'ю або самогубства (крім випадку доведення до самогубства);
– поданням особою завідомо неправдивих відомостей для призначення й виплати одноразової грошової допомоги.

На розмір одноразової грошової допомоги впливає ступінь втрати працездатності, що визначається у відсотках, або встановлена група інвалідності, а також причинний зв'язок травми/поранення із військовою службою (пов'язана з виконанням обов'язків військової служби, зокрема із захистом Батьківщини, чи з проходженням військової служби):

- якщо ВЛК визначила, що травма, захворювання, поранення чи контузія отримані при «захисті Батьківщини», то одноразову грошову виплату можна отримати як при втраті працездатності, так і при встановленні групи інвалідності;
- якщо ВЛК визначила, що травма, захворювання чи поранення отримані при «виконанні обов'язків військової служби», то одноразову грошову допомогу можна отримати як при втраті працездатності, так і при встановленні групи інвалідності;
- якщо ВЛК визначила, що травма, поранення, контузія, пов'язані з «проходженням військової служби» (як приклад, нещасний випадок), то одноразову грошову допомогу можна отримати тільки в разі встановлення інвалідності. При встановленні часткової втрати працездатності у відсотках (без установлення інвалідності) виплату не передбачено.

[1] Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 975.

Одноразова грошова допомога призначається і виплачується:

1) військовослужбовцю (крім військовослужбовця строкової служби), інвалідність якого настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого ним під час виконання обов'язків військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з виконанням ним обов'язків військової служби, чи встановлення інвалідності особі після її звільнення з військової служби внаслідок зазначених причин, у розмірі:
   – 400-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності I групи;
   – 300-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності II групи;
   – 250-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності III групи;
2) військовослужбовцю (крім військовослужбовця строкової служби), інвалідність якого настала в період проходження військової служби або внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням ним військової служби, або встановлення особі, звільненій з військової служби, інвалідності не пізніше ніж через три місяці після звільнення її з військової служби чи після закінчення тримісячного строку, але внаслідок захворювання або нещасного випадку, що мали місце в період проходження зазначеної служби, у розмірі:
   – 120-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності I групи;
   – 90-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності II групи;
   – 70-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено інвалідність, – у разі встановлення інвалідності III групи;

У разі часткової втрати працездатності без установлення інвалідності одноразова грошова допомога виплачується залежно від ступеня втрати працездатності, який установлюється медико-соціальною експертною комісією, у розмірі, що визначається у відсотках від:

– 70-кратного прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено ступінь втрати працездатності, – військовослужбовцю, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво), захворювання під час виконання ним обов'язків військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без установлення інвалідності, а також особі, звільненій

з військової служби, яка частково втратила працездатність внаслідок зазначених причин, але не пізніше ніж через три місяці після звільнення її з військової служби;

– 50-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено ступінь втрати працездатності, – військовослужбовцю строкової військової служби, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво), захворювання у період проходження ним строкової військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності, а також особі, звільненій із строкової військової служби, яка частково втратила працездатність внаслідок зазначених причин, пов'язаних з проходженням військової служби, але не пізніше ніж через три місяці після звільнення її із строкової військової служби;
– 50-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, в якому вперше встановлено ступінь втрати працездатності, – військовозобов'язаному або резервісту, якого призвано на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво), захворювання під час виконання обов'язків військової служби або служби у військовому резерві, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності в період проходження зборів чи служби у військовому резерві або не пізніше ніж через три місяці після закінчення таких зборів чи виконання резервістом обов'язків служби у військовому резерві.

Отже, *можна дійти висновку, що в деяких випадках строк на звернення для отримання ОГД обмежений трьома місяцями від тієї події, яка стала причиною для звернення за ОГД*.

Крім того існують випадки, при яких сума ОГД може збільшитись:

1) чкщо військовослужбовцю або особі, звільненій з військової служби, після первинного встановлення інвалідності під час наступного огляду (переогляду) буде встановлено вищу групу інвалідності або змінено її причинний зв'язок, що дає їм право на отримання ОГД в більшому розмірі, виплата здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (зокрема внаслідок різних, не пов'язаних між собою, захворювань, поранень, травм, контузій, каліцтв);
2) у разі встановлення більшого ступеня втрати працездатності без установлення інвалідності у відсотках чи зміни його причинного зв'язку, що дає право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата ОГД здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (крім випадків поранення, травми, контузії, каліцтва, зазнаних у різний період часу, за якими виплата допомоги здійснюється окремо, без урахування раніше виплачених сум);

3) у разі якщо під час первинного огляду було встановлено ступінь втрати працездатності без установлення інвалідності у відсотках, а під час наступного огляду (переогляду) встановлено інвалідність, виплата ОГД здійснюється з урахуванням раніше виплачених сум (зокрема внаслідок різних, не пов'язаних між собою, захворювань, поранень, травм, контузій, каліцтв).

Запитання і завдання

1. З'ясуйте засади переміщення військовослужбовців.
2. Розкрийте мету та суб'єктивний склад атестування військовослужбовців.
3. Розкрийте особливості відрядження військовослужбовців.
4. Розкрийте підстави звільнення з військової служби.
5. Розкрийте особливості звільнення з військової служби під час дії воєнного стану.
6. Актуалізуйте засади забезпечення військової дисципліни.
7. До чого зобов'язує військова дисципліна військовослужбовців?
8. Розкрийте засоби виховання військової дисципліни.
9. З'ясуйте законодавче регулювання захисту прав та законних інтересів поранених і тих, хто став інвалідами, серед військовослужбовців.
10. Розкрийте види захисту прав і законних інтересів поранених та тих, хто став інвалідами, серед військовослужбовців.
11. Розкрийте порядок надання захисту прав і законних інтересів поранених та тих, хто став інвалідами, серед військовослужбовців.

РОЗДІЛ 8
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ, ІНШИХ СИЛ ОБОРОНИ ТОВАРАМИ, РОБОТАМИ І ПОСЛУГАМИ ОБОРОННОГО ПРИЗНАЧЕННЯ. ОБОРОННІ ЗАКУПІВЛІ. ПЛАНУВАННЯ БОЙОВИХ ДІЙ[1]

8.1 Зміст забезпечення Збройних сил, інших сил оборони України роботами і послугами оборонного призначення

Забезпечення потреб Збройних сил та інших складових сил оборони можуть здійснюватися трьома різними шляхами:

1) через систему державних (оборонних) закупівель;
2) через отримання міжнародної допомоги;
3) через отримання волонтерської допомоги.

Забезпечення Збройних сил та інших складових сил оборони зброєю та військовою технікою передбачає здійснення закупівель, що мають свої особливості, визначені системою нормативно-правових актів.

Відповідно до пункту 9 статті 3 Закону України «Про публічні закупівлі»[2] передбачено, що особливості здійснення закупівель Міністерством оборони України та його розвідувальним органом, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національною гвардією України, Національною поліцією України, Державною прикордонною службою України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державною спеціальною службою транспорту, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Управлінням державної охорони України та іншими військовими формуваннями та/або частинами для гарантованого забезпечення потреб оборони встановлюються окремим законом.

Так, Закон України «Про оборонні закупівлі»[3] визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення *закупівель товарів*, *робіт і послуг оборонного призначення* для забезпечення потреб сектору безпеки й оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки й оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель.

У період дії правового режиму воєнного стану зазначені вище державні замовники здійснюють *оборонні закупівлі* товарів, робіт і послуг оборонного

---

[1] Автор: Артем Кривенко.

[2] Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII.

[3] Про оборонні закупівлі : Закон України від 17 липня 2020 р. № 808-IX.

призначення, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки й оборони відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану»[1].

8.2 Оборонні закупівлі

Законодавством визначаються термін оборонні закупівлі як здійснення державним замовником закупівель товарів, робіт і послуг, призначених для виконання державних програм у сферах національної безпеки й оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки й оборони.

♦ ***Товари оборонного призначення*** – озброєння, військова та спеціальна техніка, зброя і боєприпаси, спеціальні комплектувальні вироби для їх виготовлення та експлуатації, матеріали та обладнання, спеціально призначені для їх розроблення, виготовлення або використання, спеціальні технічні засоби, технічні засоби розвідки, засоби технічного та криптографічного захисту інформації, засоби спеціального зв'язку, космічна техніка військового та подвійного призначення, засоби індивідуального захисту (бронежилети всіх класів захисту, протиударні, кулезахисні шоломи, комплекти протиударного захисту тощо), спеціальні засоби (кайданки, кийки, засоби, споряджені речовинами сльозогінної, світлошумової дії тощо), спеціальні (спеціалізовані) транспортні засоби; комп'ютерна, оптична, вимірювальна та інша техніка; спеціальний формений одяг, необхідний для виконання завдань правоохоронними органами, структурними підрозділами органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, військовими формуваннями з правоохоронними функціями, товари подвійного використання для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, розвитку обороноздатності держави та системи національної стійкості, а також будь-які інші товари, які закуповуються державними замовниками для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони.

♦ ***Роботи оборонного призначення*** – це:

– фундаментальні наукові, прикладні дослідження та експериментальні розробки для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони;
– науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи або їх окремі етапи з розроблення, виробництва, використання, підтримки, вилучення товарів оборонного призначення та спеціальної техніки, розроблення спеціальних технологій, матеріалів та стандартів;

[1] Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2022 № 1275.

– будівництво, капітальний ремонт, реконструкція об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення;
– створення нових і модернізація, ремонт, реконструкція, розширення та переобладнання наявних виробничих потужностей для виготовлення товарів оборонного призначення;
– роботи, необхідні для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони.

♦ ***Послуги оборонного призначення*** – це послуги, пов'язані із забезпеченням життєвого циклу об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення, товарів оборонного призначення, зокрема:
– розроблення та впровадження інформаційних, інформаційно-аналітичних та інших телекомунікаційних систем, систем кібербезпеки та кіберзахисту;
– розроблення стандартів і технічних специфікацій, закупівля стандартів для задоволення потреб із забезпечення національної безпеки і оборони;
– формування та ведення страхового фонду документації на озброєння, військову та спеціальну техніку, інше військове майно, об'єкти і споруди оборонного та спеціального призначення;
– послуги, необхідні для гарантованого забезпечення потреб безпеки й оборони.

Правовідносини з приводу предмета оборонних закупівель виникають під час укладання *державного контракту (угоди)* двома основними *суб'єктами*: з одного боку – *держава (державний замовник)* в особі уповноважених органів (центральних органів виконавчої влади, утворених відповідно до законів України військових формувань та інших державних органів – головних розпорядників бюджетних коштів); з іншого – *суб'єкти господарювання (виконавці державного контракту; залучені співвиконавці/субпідрядники)*.

♦ ***Виконавець державного контракту (угоди) з оборонних закупівель*** – суб'єкт господарювання незалежно від організаційно-правової форми та форми власності або іноземний суб'єкт господарювання (інша іноземна юридична особа) чи об'єднання юридичних осіб, з якими укладено державний контракт (угоду) за результатами проведення закупівель, визначених законом.

♦ ***Державні замовники у сфері оборони*** – визначені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади, інші державні органи, військові формування, утворені відповідно до законів України.

♦ ***Співвиконавці / субпідрядники*** – суб'єкти господарювання незалежно від їх форми власності, іноземні суб'єкти господарювання, які залучаються виконавцями державних контрактів (угод) на підставі угод, зокрема зовнішньоекономічних (контрактів), до виконання укладених із державним замовником державних контрактів (угод).

♦ ***Державний контракт*** – угода, укладена в письмовій формі державним замовником від імені держави з виконавцем відповідно до затверджених планів закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення.

Отже, ***основне завдання системи державних оборонних закупівель*** – *придбати товари, роботи й послуги для забезпечення потреб національної безпеки й оборони за найбільш ефективного та прозорого витрачання державних коштів*.

8.3 Планування воєнних дій[1]

Воєнні дії, розв'язані російською федерацією проти України, характеризуються повномасштабним застосуванням воєнної сили через проведення військових операцій з рішучими цілями, що супроводжуються інформаційними компаніями, кібернетичними, спеціальними операціями. При цьому дії військовослужбовців та найманців російської федерації характеризуються повним ігноруванням норм міжнародного гуманітарного права. Сили оборони України, спираючись на широку міжнародну підтримку, дають гідну відсіч російським агресорам, дотримуючись норм міжнародного гуманітарного права.

Ведення воєнних дій передбачає наявність спеціальних нормативно-правових актів, що регламентують їх планування, організацію і послідовність проведення та обмеження, які при цьому мають бути враховані. Зазначені заходи чітко регламентовані спеціальними інструментами публічного управління в сфері оборони (міжнародними договорами, законами України, нормативними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, Головнокомандувача Збройних Сил України, командувачів видів та родів військ, керівників складових сил оборони, командирів військових частин та підрозділів). Слід зазначити, що нормативно-правові акти з ведення бойових дій силами оборони України характеризуються чіткою імперативністю та взаємоузгодженістю. За юридичною вагою нормативні акти у сфері планування воєнних дій можна поділити на такі групи:

- міжнародні договори (акти ООН, Женевська конвенція та додаткові протоколи до неї, Гаазька конвенція, Римський Статут Міжнародного кримінального суду);
- Конституція України та закони України;
- нормативні акти Президента України (укази, накази, розпорядження);
- нормативні акти Кабінету міністрів України (постанови, розпорядження);
- нормативні акти керівників центральних органів виконавчої влади, державних органів (насамперед директиви, накази, розпорядження міністра оборони України, міністра внутрішніх справ, голови Служби безпеки України, голови Служби зовнішньої розвідки України та ін.);
- нормативні акти Головнокомандувача Збройних Сил України (директиви та накази, розпорядження) та командувачів видів та родів військ;

[1] Автор: **Олександр Кривенко**.

– нормативні акти керівників складових сил оборони (директиви та накази, розпорядження командувача Національної гвардії України, керівника Державної спеціальної служби транспорту та ін.);

– нормативні акти керівників оперативно-стратегічних, оперативно-тактичних, тактичних угрупувань військ, що створюються для відсічі збройної агресії (накази, бойові розпорядження);

– нормативні акти командирів військових частин (накази, бойові розпорядження);

– нормативні акти командирів військових підрозділів (накази, бойові розпорядження).

При плануванні і проведенні воєнних дій командири всіх рівнів мають дотримуватись норм міжнародного гуманітарного права і вимагати їх дотримання від підлеглих. Так, Законом України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» визначено, що командир (начальник) зобов'язаний знати, дотримуватися особисто та вимагати від особового складу неухильного дотримання норм міжнародного гуманітарного права[1].

Із метою врегулювання обов'язків військових посадових осіб усіх рівнів військового управління міністром оборони України затверджено Інструкцію про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України[2]. Цією Інструкцією встановлюється, що осадові особи органів військового управління, військових частин і підрозділів ЗСУ, виконуючи поставлені завдання, мають забезпечити дотримання норм міжнародного гуманітарного права, передбачивши всі можливі запобіжні заходи з метою уникнення, а якщо це не можливо – зведення до мінімуму втрат серед цивільного населення та збитків цивільним об'єктам. Діяльність командувачів (командирів, начальників) щодо підготовки командувань, з'єднань, військових частин і підрозділів до виконання визначених їм завдань та управління ними в ході воєнних дій має здійснюватись з урахуванням принципів міжнародного гуманітарного права: законності, обмеження, розрізнення, сумірності, гуманності та військової потрібності[3].

Порядок планування воєнних дій

Конституцією України визначено незворотність європейського та євроатлантичного курсу України[4]. Наразі Україна перебуває на шляху перебудови своїх сил оборони до військових правил (стандартів), прийнятих в арміях країн Євроатлантичного Союзу. Документами оборонного планування передбачається впровадження стандартів НАТО в повсякденну діяльність сил оборони. Так, Стратегія

---

1 Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р № 548-XIV.

2 Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України : наказ міністра оборони України від 3 березня 2017 р. №164 (зареєстровано у Міністерстві юстиції України 09 червня 2017 р. за № 704/30572)

3 Там само: пункти 2,4 глава 1 розділ ІІ.

4 Конституція України.

воєнної безпеки України передбачає взаємосумісність з відповідними компетентними органами держав-членів НАТО та спроможність робити гідний внесок у проведення операції НАТО[1].

Слід зазначити, що успішне ведення воєнних дій є кінцевим етапом проведення процесу оборонного планування та його результативного виконання. При цьому під оборонним плануванням розуміється складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави через визначення пріоритетів і напрямків розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави[2].

Планування воєнних дій є складним, багатоетапним процесом із багатьма невідомими, до якого залучається значна кількість добре підготовленого особового складу. Від якості проведеного планування безпосередньо залежить успішне виконання поставлених бойових завдань. У повсякденній бойовій діяльності сил оборони поряд із чинними нормативними документами впроваджуються й підходи, прийняті в країнах НАТО щодо організації ведення воєнних дій.

Прикладом вищезазначеного є введення в дію Тимчасового бойового статуту механізованих військ Сухопутних військ ЗСУ[3], яким запроваджується стандарт – ***військовий процес ухвалення рішення бою (дій)*** як найважливіший етап діяльності командира та штабу військової частини (підрозділу) у ході підготовки бою (дій) (Military Decision Making Process (MDMP). Цей процес складається із сімох послідовних і взаємопов'язаних етапів і включає отримання завдання; аналіз завдання; розроблення варіантів дій; аналіз варіантів дій; порівняння варіантів дій; затвердження варіантів дій; розроблення планувальних і директивних документів.

Кожен з цих етапів містить визначені кроки, кількість і зміст яких залежить від обставин, наявного часу та спроможностей штабу з їх використання (організаційно-штатної структури, укомплектованості службовими особами, рівнем їх фахової підготовки і злагодженістю органу управління, оснащеністю засобами автоматизації тощо), а також від обраного методу роботи командира і штабу.

Отже, ***планування воєнних дій*** – *чітко визначений нормативними документами багатоетапний процес роботи штабів щодо підготовки військових частин і підрозділів до виконання бойових завдань з урахуванням вимог міжнародного гуманітарного права*.

---

[1] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 р. № 121.

[2] Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII.

[3] Про затвердження Тимчасового Бойового статуту механізованих військ Сухопутних військ Збройних сил України. Частина І. Бригада: наказ командувача Сухопутних військ Збройних сил України від 09 березня 2021 року № 152.

Запитання і завдання

1. Розкрийте зміст забезпечення Збройних Сил та інших сил оборони України роботами і послугами оборонного призначення.
2. Що таке оборонні закупівлі, їх завдання?
3. Які особливості оборонних закупівель товарів оборонного призначення?
4. Розкрийте зміст роботи оборонного призначення та послуги оборонного призначення.
5. З'ясуйте категорійне розуміння таких термінів:
   – *виконавець державного контракту (договору) з оборонних закупівель*;
   – *державні замовники у сфері оборони*;
   – *співвиконавці* / *субпідрядники*;
   – *державний контракт (угода)*.
6. Наведіть категорійне визначення планування воєнних дій.
7. Які норми міжнародного гуманітарного права мають ураховувати Сили оборони України при плануванні воєнних дій?
8. Назвіть основні види вітчизняних нормативно-правових актів, які використовуються при плануванні воєнних дій.
9. З'ясуйте порядок планування воєнних дій.
10. Наведіть зміст норм із тимчасового Бойового статуту механізованих військ Сухопутних військ Збройних Сил України, яким запроваджується стандарт – військовий процес ухвалення рішення бою (дій).

РОЗДІЛ 9
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНОСТЬ У ГАЛУЗІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ[1]

9.1 Особливості адміністративної відповідальності в галузі оборони України

Відповідно до законів України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про військовий обов'язок і військову службу» громадяни, які ухиляються від призову на строкову військову службу, призову за мобілізацією, військового обліку або спеціальних (перевірочних) зборів, несуть адміністративну та кримінальну відповідальність.

Різновидами адміністративної відповідальності за порушення норм законодавства в галузі оборони України є власне адміністративна відповідальність та дисциплінарна відповідальність.

Адміністративна відповідальність за порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку передбачена ст. 210 КУпАП. Так, порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку зумовлює накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне упродовж року вчинення порушення, передбаченого ч. 1 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, а також вчинення такого порушення в особливий період зумовлює накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян[2].

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію передбачена ст. 210-1 КУпАП. Так, порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію зумовлює накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне упродовж року вчинення порушення, передбаченого ч. 1 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, а також вчинення такого порушення в особливий період зумовлюють накладення штрафу на громадян від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян[3].

Адміністративна відповідальність за зіпсуття військово-облікових документів чи втрата їх з необережності передбачена ст. 211 КУпАП. Так, зіпсуття або недбале зберігання призовниками, військовозобов'язаними і резервістами

---

[1] Авторки: **Оксана Стрельченко**, **Вікторія Басс**.

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

[3] Там само.

військово-облікових документів (посвідчень про приписку до призовних дільниць, військових квитків, тимчасових посвідчень військовозобов'язаних), яке спричинило їх втрату, зумовлюють накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне упродовж року вчинення порушення з числа передбачених ч. 1 цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, а також вчинення такого порушення в особливий період зумовлюють накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян[1].

Наступною класифікаційною групою адміністративної відповідальності за військові правопорушення (проступки) є:

а) адміністративна відповідальність за відмову від виконання законних вимог командира (начальника), яка передбачена;
б) адміністративна відповідальність за самовільне залишення військової частини або місця служби;
в) адміністративна відповідальність за необережне знищення або пошкодження військового майна;
г) адміністративна відповідальність за зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем;
ґ) адміністративна відповідальність за перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень;
д) адміністративна відповідальність за недбале ставлення до військової служби;
е) адміністративна відповідальність за бездіяльність військової влади;
є) адміністративна відповідальність за порушення правил несення бойового чергування;
ж) адміністративна відповідальність за порушення правил несення прикордонної служби;
з) адміністративна відповідальність за порушення правил поводження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення;
и) адміністративна відповідальність за розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів.

9.2 Зміст окремих видів адміністративний відповідальності військовослужбовців

Адміністративна відповідальність за відмову від виконання законних вимог командира (начальника), яка передбачена ст. 172-10 КУпАП, зумовлює накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, крім воєнного стану, зумовлюють накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за самовільне залишення військової частини або місця служби передбачена ст. 172-11 КУпАП. Відповідно самовільне залишення військової частини або місця служби військовослужбовцем строкової служби, а також нез'явлення його вчасно без поважних причин на службу у разі звільнення з частини, призначення або переведення, нез'явлення з відрядження, відпустки або з лікувального закладу тривалістю до трьох діб зумовлюють арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ці ж самі діяння, які вчинені особою, яку упродовж року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, зумовлюють арешт з утриманням на гауптвахті на строк від семи до п'ятнадцяти діб.

Самовільне залишення військової частини або місця служби військовослужбовцем (крім строкової військової служби), а також військовозобов'язаним та резервістом під час проходження зборів, а також нез'явлення його вчасно без поважних причин на військову службу у разі призначення або переведення, нез'явлення з відрядження, відпустки або з лікувального закладу тривалістю до десяти діб, зумовлюють накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Діяння, передбачені ч. 1 або 3 цієї статті, вчинені в умовах особливого періоду, крім воєнного стану, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб[1].

Адміністративна відповідальність за необережне знищення або пошкодження військового майна передбачена ст. 172-12 КУпАП. Так, необережне знищення або пошкодження зброї, бойових припасів, засобів пересування, військової і спеціальної техніки чи іншого військового майна зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ці ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем передбачена ст. 172-13 КУпАП. Так, незаконне використання військовою службовою особою транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна, використання військовослужбовця для виконання завдань, не пов'язаних з військовою службою, а також інше

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

зловживання владою або службовим становищем, вчинене з корисливою метою чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, зумовлюють накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, крім воєнного стану, зумовлюють накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Під ***військовими службовими особами*** розуміються військові начальники, а також інші військовослужбовці, які обіймають постійно чи тимчасово посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним дорученням повноважного командування[1].

Адміністративна відповідальність за перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень передбачена ст. 172-14 КУпАП. Так, перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень, зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за недбале ставлення до військової служби передбачена ст. 172--15 КУпАП. Так, недбале ставлення військової службової особи до військової служби зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Те ж саме діяння, вчинене в умовах особливого періоду, зумовлює накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за бездіяльність військової влади передбачена ст. 172-16 КУпАП. Так, умисне невжиття заходів щодо припинення кримінального правопорушення, що вчиняється підлеглим, або ненаправлення військовою службовою особою до органу досудового розслідування повідомлення про підлеглого, який вчинив кримінальне правопорушення, а також інше умисне невиконання військовою службовою особою покладених на неї службових обов'язків зумовлюють накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за порушення правил несення бойового чергування передбачена ст. 172-17 КУпАП. Так, порушення правил несення бойового чергування (бойової служби), встановлених для своєчасного виявлення і відбиття раптового нападу на Україну або для захисту та безпеки України, зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб[1].

Адміністративна відповідальність за порушення правил несення прикордонної служби передбачено ст. 172-18 КУпАП. Так, порушення правил несення прикордонної служби особою, яка входить до складу наряду з охорони державного кордону України, зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за порушення правил поводження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, передбачена ст. 172-19 КУпАП. Так, порушення правил поводження зі зброєю, а також боєприпасами, вибуховими, іншими речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, а також з радіоактивними матеріалами зумовлює накладення штрафу від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі діяння, вчинені в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб.

Адміністративна відповідальність за розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів передбачена ст. 172-20 КУпАП. Так, розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів на території військових частин, військових об'єктів, або поява таких осіб на території військової частини в нетверезому стані, у стані наркотичного чи іншого сп'яніння, або виконання ними обов'язків військової служби в нетверезому стані, у стані наркотичного чи іншого сп'яніння, а також

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

відмова таких осіб від проходження огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння зумовлюють накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до семи діб.

Участь начальників (командирів) та інших керівників у розпиванні з підлеглими військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів під час виконання ними обов'язків військової служби, або невжиття ними заходів для відсторонення від обов'язків військової служби осіб, які перебувають у нетверезому стані, стані наркотичного чи іншого сп'яніння, або приховування випадків розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів, появи на території військової частини в нетверезому стані, стані наркотичного чи іншого сп'яніння підлеглих військовослужбовців, а також військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів зумовлюють накладення штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб. Ті ж самі дії, вчинені особою, яку упродовж року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, або в умовах особливого періоду, зумовлюють накладення штрафу від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк від десяти до п'ятнадцяти діб[1].

9.3 Дисциплінарні стягнення, які можуть бути накладені на військовослужбовців

На військовослужбовців можуть бути накладені такі види дисциплінарних стягнень: а) зауваження; б) догана; в) сувора догана; г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи з корабля на берег (стосовно військовослужбовців строкової військової служби та курсантів вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти); ґ) попередження про неповну службову відповідність (крім осіб рядового складу строкової військової служби); д) пониження в посаді; е) пониження у військовому званні на один ступінь (стосовно осіб сержантського (старшинського) та офіцерського складу); є) пониження у військовому званні з переведенням на нижчу посаду (стосовно військовослужбовців сержантського (старшинського) складу); ж) звільнення з військової служби через службову невідповідність (крім осіб, які проходять строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації на особливий період, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, а також військовозобов'язаних під час проходження навчальних

[1] Кодекс України про адміністративні правопорушення.

(перевірочних) і спеціальних зборів та резервістів під час проходження підготовки та зборів).

Запитання і завдання

1. З'ясуйте законодавче регулювання адміністративної відповідальності у галузі оборони України.
2. Розкрийте особливості адміністративної відповідальності:
   - за порушення призовниками, військовозобов'язаними, резервістами правил військового обліку (ст. 210 КУпАП);
   - за порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію (ст. 210-1 КУпАП);
   - за зіпсуття військово-облікових документів чи втрату їх з необережності (ст. 211 КУпАП).
3. Які є види адміністративної відповідальності за військові правопорушення (проступки)?
4. З'ясуйте склад адміністративного правопорушення адміністративної відповідальності військовослужбовців за:
   - відмову від виконання законних вимог командира (начальника) (ст. 172-10 КУпАП);
   - самовільне залишення військової частини або місця служби (ст. 172-11 КУпАП);
   - необережне знищення або пошкодження військового майна (ст. 172-12 КУпАП);
   - зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ст. 172-13 КУпАП);
   - перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень (ст. 172-14 КУпАП);
   - недбале ставлення до військової служби (ст. 172-15 КУпАП);
   - бездіяльність військової влади (ст. 172-16 КУпАП);
   - порушення правил несення бойового чергування (ст. 172-17 КУпАП);
   - порушення правил несення прикордонної служби (ст. 172-18 КУпАП);
   - порушення правил поводження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 172-19 КУпАП);
   - розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів (ст. 172-20 КУпАП).
5. Розкрийте, які дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на військовослужбовців.

КНИГА 4
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО[1]

РОЗДІЛ 1
ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1.1 Загальні положення про структуру адміністративного судочинства

Наявність адміністративної судової юрисдикції є одним із найбільш важливих досягнень процесу становлення демократії та побудови правової держави в Україні. *Демократична держава з розвиненим громадським суспільством має передбачити та можливість осіб захищатись і від самої держави*. Потрібно враховувати важливість ролі адміністративного судочинства для розвитку держави, оскільки наявність адміністративної юстиції є важливою ознакою правової держави. У правовій державі праву підпорядковуються політичні та адміністративні органи, а їхні рішення можна оскаржувати в суді. Адміністративні суди, керуючись принципами та процесуальними можливостями, притаманними лише адміністративним судам, здатні захистити права, свободи та законні інтереси особи перед державою. *На противагу авторитарна держава майже не припускає можливості оскаржувати рішення її органів влади*[2].

Характерною особливістю правової та соціальної держави є така модель судової влади, яка б відзначалася необхідним рівнем ефективності та забезпечувала б надійний захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб за наслідками відправлення правосуддя, спираючись на закріплені конституційні та галузеві принципи судочинства[3]. *Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом правових суперечок у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень*[4].

Розуміння процесу адміністративного судочинства формує підґрунтя для створення систематизованої правової моделі цього виду юридичної діяльності. Для того, щоб сформулювати загальне уявлення про адміністративне судочинство як

---

[1] Автори: **Олена Мілієнко**, **Віталій Кузьмишин**.

[2] Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

[3] Джафарова М. В., Кириченко О. Ю., Право на звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин за адміністративним процесуальним законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 163–168.

[4] Кодекс адміністративного судочинства України.

правове явище, його правову природу, створити правову модель адміністративного судочинства, потрібно осмислити механізми та процедури, які використовуються для вирішення публічно-правових спорів; окреслити ключові етапи вирішення справ; визначити правових принципів, які лежать в основі адміністративного судочинства; виділити основних суб'єктів процесу, таких як судді, сторони та ін.; визначити роль доказів та їх значення у вирішенні адміністративних справ; вивчення процесу надає змогу аналізувати ефективність процедур і визначати можливі напрямки їх удосконалення[1].

При визначенні структури адміністративного процесу варто вказати, що центральне місце відведено поняттю «діяльність суб'єктів публічної адміністрації». Діяльність уповноваженого суб'єкта з вирішення конкретної ситуації з урахуванням характеру владних повноважень, норм, відносин тощо здійснюється у відповідній правовій (процесуальній) формі. Оформлення такої діяльності, що здійснюється за різними критеріями та віднесення її до уніфікованого діяльнісного комплексу, зокрема в науці адміністративного права, називається формуванням підходу до визначення сутності та змісту узагальненого поняття «процес (адміністративний)»[2].

На відміну від адміністративних процедур як форми позитивної діяльності суб'єктів владних повноважень, термін ***адміністративне судочинство*** *позначає процес розгляду справи в адміністративному суді, у порядку, встановленому в Кодексі адміністративного судочинства України* (далі – КАС України). Тому слід розмежовувати це поняття. Так, згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» адміністративна справа – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом[3]. А в адміністративному судочинстві центральне місце займає публічно-правовий спір.

Адміністративне судочинство *– це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ (публічно-правових спорів) у порядку, установленому законом*. У КАС України до публічно-правових спорів віднесено суперечки, у яких хоча б одна сторона здійснює публічновладні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і суперечка виникає у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і суперечка виникає у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона

[1] Коваль М. П. Адміністративне судочинство у демократичних державах як об'єкт гносеології правознавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 12. С. 574–576.

[2] Тильчик В. В. Структура судового адміністративного процесу: актуальні питання визначення. *Jurnalul Juridic Naţional. Decembrie*. 2019. С. 2015–2018.

[3] Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022.

є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і суперечка виникає у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі суб'єктом владних повноважень або іншою особою[1].

Право на доступ до суду забезпечується тим, що особа може обрати спосіб захисту свого порушеного права. Слід звернути увагу, що до суду можуть звертатися особи у своїх інтересах, а також в інтересах інших осіб – органи та особи, яким законом надано таке право. Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України.

Право на звернення до адміністративного суду варто розглядати як самостійне суб'єктивне право, механізм реалізації якого врегульований нормами КАС України та здійснюється через активні процесуальні дії уповноваженої особи, які спрямовані на відкриття провадження в адміністративній справі. Якщо основоположне і невідчужне право на судовий захист пов'язує особу та державу, то право на звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин пов'язує особу, що зацікавлена в отриманні такого захисту, безпосередньо із судовим органом – адміністративним судом. Залежність цих суб'єктивних прав один від одного простежується в такому: без реалізації права на звернення до адміністративного суду право на судовий захист залишатиметься декларативним[2].

Держава гарантує надання можливості особам обрати спосіб захисту. Вибір способу захисту залежить безпосередньо від обраної заявником форми, порядку захисту та особливостей порушеного права. Так, ст. 5 КАС України визначено, що кожна особа має право в порядку, визначеному законодавством, 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 через:

1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від учинення певних дій;
4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
5) установлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

---

[1] Кодекс адміністративного судочинства України.

[2] Джафарова М. В., Кириченко О. Ю. Право на звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин за адміністративним процесуальним законодавством України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 163–168.

6) ухвалення судом одного з рішень, вищезазначених рішень та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень – коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону й забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених законами України.

Аналіз визначених у ч. 1 ст. 5 КАС України способів судового захисту прав, свобод та інтересів у порядку адміністративного судочинства дозволяє констатувати, що законотворець спирався на широке змістовне наповнення поняття «захист», закріплюючи способи, які спрямовані як на відновлення або усунення порушень права, так і на запобігати можливим порушенням права. Потрібно також ураховувати, що чинне адміністративно-процесуальне законодавство не встановлює вичерпного переліку судових способів захисту, адже правомочна особа може звернутися до адміністративного суду з проханням захистити порушені права, свободи чи інтереси в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди, реалізовуючи завдання адміністративного судочинства, здійснюють судовий контроль за додержанням державою законодавства з метою захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, перевіряють, чи ухвалено (вчинено) такі рішення, діяння (дії та бездіяльність) суб'єктами владних повноважень:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;
2) із 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 потрібного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та 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.

Для досягнення ефективності в діяльності адміністративних судів законодавством закріплено принципи адміністративного судочинства. *Під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються певною загальністю, універсальністю, здатністю застосування в будь-яких ситуаціях*. Реалізація принципів здійснюється імперативно, можливість їх застосування характеризується універсальністю. *Принципи можуть бути визначені як абстрактне відображення закономірностей соціальної дійсності*[1].

Керівними засадами адміністративного судочинства, реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства, забезпеченню ефективності його засобів та способів, є:

1) верховенство права (відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.);
2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом (усі 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);
3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами (розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито крім випадків, визначених законодавством. Будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Особи, присутні в залі судового засідання, представники медіа можуть проводити в залі судового засідання фотографування, відео- та аудіозапис із використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, установлених законодавством. Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу крім випадків, визначених законодавством. Судове рішення (повне або скорочене), ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно.

   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, яка не є учасником справи, має право на доступ до судових рішень у порядку, установленому законом. Суд під час судового розгляду справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу в порядку, передбаченому Положенням про Єдину судову інформаційно-комунікаційну систему (далі

[1] Бояринцева М. А. Принципи адміністративного судочинства в Україні. *Jurnalul Juridic Naţional: Teorie Şi Practică. August* 2019. С. 57–60.

ЄСІТС) та/або положеннями, що визначають порядок функціонування її окремих підсистем (модулів). За заявою будь-кого з учасників справи або за ініціативою суду повне фіксування судового засідання здійснюється за допомогою відеозаписувального технічного засобу (за наявності в суді технічної можливості та за відсутності заперечень з боку будь-кого з учасників судового процесу);

4) 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 законодавства, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини та громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Суд уживає визначених законом заходів, потрібних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи);
5) 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 тягне за собою відповідальність, встановлену законом);
6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом (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 на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення);
7) розумність строків розгляду справи судом (суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній з урахуванням обставин справи для вчинення процесуальної дії, що відповідає завданню адміністративного судочинства);
8) неприпустимість зловживання процесуальними правами (учасники судового процесу та їх представники мають добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не припускається. Суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, з урахуванням конкретних обставин справи. Приклади таких дій перераховано у статті 45 КАС України);
9) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення (судові витрати складаються із судового

збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи. Розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом).

Особливість адміністративного судочинства полягає в тому, що саме в адміністративному судочинстві реалізується ***принцип відповідальності держави перед людиною***, механізм якої застосовується навіть за відсутності вини в діяльності посадових чи службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Відсутність вимоги доведеності вини у процесі розгляду та вирішення спору є важливим особливим принципом розгляду справ у порядку адміністративного судочинства.

Держава є відповідальною за створення належних умов для осіб, тому на суб'єктів публічної адміністрації покладено тягар доказування, а на державу – обов'язок створити умови для розгляду справ в порядку адміністративного судочинства, у разі якщо особа вважає, що її права порушені. Так, Європейський суд з прав людини (далі ЄСПЛ) у справі «Копчинський проти України» (№ 65647/12)[1] визнав порушенням права на справедливий суд нездатність національних судів розглянути позовні вимоги заявника по суті. Для того, щоб право на доступ до суду було ефективним, особа мусить мати чітку фактичну можливість оскаржити діяння, що становить втручання у її права (Справа ЄСПЛ Беллет проти Франції №23805/94)[2].

1.2 Система адміністративних судів

Адміністративне судочинство є відносно новою формою захисту прав громадян від зловживання владою своїми повноваженнями, але вже за цей короткий період існування відбулося багато змін у системі адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство як форма судочинства з'явилась в Україні 1 вересня 2005 року з набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства України. До цього публічно-правові суперечки, що нині входять до предметної юрисдикції адміністративних судів, розглядалися арбітражними (пізніше – господарськими) судами, хоча ще 1992 року в постанові Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» передбачалося таке: «Запроваджується адміністративне судочинство, метою якого є розгляд спорів між громадянином і органами державного управління. На рівні району вводяться адміністративні судді, які організаційно входять до складу районних (міських) чи міжрайонних судів. В обласних судах створюються судові колегії в адміністративних справах як суди першої та апеляційної інстанції. У Верховному Суді України діє колегія в адміністративних справах

[1] Справа ЄСПЛ Копчинський проти України № 65647/12. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-228021%22

[2] Справа ЄСПЛ Беллет проти Франції №23805/94. URL: https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22execidentifier%22:[%22001-55713%22

як суд апеляційної та касаційної інстанції. В ході судової реформи суди в адміністративних справах виділяються в окрему систему»[1].

Єдиною судовою юрисдикцією, яка прямо закріплена в тексті Конституції України, є саме адміністративна юрисдикція, адже в ст. 125 ч. 5 Конституції України зазначено, що «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди».

Вертикаль системи адміністративних судів включена до системи органів судової гілки влади, про що зазначено в ст. 18 ч. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[2]. Адміністративні суди здійснюють судовий контроль за дотриманням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин[3]. Сукупність адміністративних судів становить собою автономну підсистему в системі судів загальної юрисдикції поряд із підсистемами загальних і спеціалізованих господарських судів. Існує тісний взаємозв'язок органів адміністративної юстиції з Конституційним судом України, який виявляється передусім у тому, що адміністративні суди мають у своїй діяльності керуватися рішеннями й висновками Конституційного Суду[4].

Структура адміністративної юстиції є триланковою: *суди першої інстанції* – місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди) та окружні адміністративні суди); *апеляційні адміністративні суди, Верховний Суд*.

27 окружних адміністративних судів утворено в кожній області та містах обласного значення. Апеляційних адміністративних судів утворено вісім: Перший апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Донецьку та Луганську області; Другий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Полтавську, Сумську та Харківську області, з розташуванням у місті Харкові; Третій апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області, з розташуванням у місті Дніпрі; Четвертий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Автономну Республіку Крим і місто Севастополь; П'ятий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Миколаївську, Одеську та Херсонську області, з розташуванням у місті Одесі; Шостий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Київську, Черкаську, Чернігівську області та місто Київ, з розташуванням у місті Києві; Сьомий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Вінницьку, Житомирську, Хмельницьку

Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII.

[2] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

[3] Георгієвський Ю. В., Суховецький О. О. Правовий статус адміністративних судів в системі перспективної контрольної гілки влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 456–461.

[4] Сеида В. Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : дисертація за спеціальністю 12.00.10. Одеса : Одеська національна юридична академія, 2008.

та Чернівецьку області, з розташуванням у місті Вінниці; Восьмий апеляційний адміністративний суд – в апеляційному окрузі, що включає Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області, з розташуванням у місті Львові[1].

Вища рада правосуддя визначила на 2023 рік тимчасову кількість суддів у 27 окружних адміністративних судах України – 663 особи, а в 8 апеляційних адміністративних судах – 283[2], що, звісно, не достатньо з огляду на завантаженість адміністративних судів. Особливо зважаючи на те, що за даними судової статистики за 2023 рік перебувало на розгляді 829 346 справ і матеріалів у першій інстанції адміністративного судочинства та 154 778 – в апеляційній інстанції. Ці показники постійно зростають, адже, для порівняння, за даними 2022 року на розгляді перебувало 573 274 справи і матеріали в першій інстанції адміністративного судочинства та 129 196 в апеляційній інстанції, у господарському судочинстві за даними 2023 року на розгляді було 242 527 справ і матеріалів у першій інстанції господарського судочинства та 29 74 – в апеляційній інстанції[3]. Чим констатуємо значний рівень навантаження на адміністративні суди, що негативно впливає на якість судочинства.

1.3 Предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція адміністративних судів

Судова юрисдикція нерозривно пов'язана з поняттям «судова компетенція» – це *сукупність юридично встановлених повноважень (владних прав і обов'язків) певного судового органу, зокрема спеціалізованого суду, щодо визначеного законом кола питань, які підлягають вирішенню. Обсяг цієї компетенції зумовлюється здійсненням державної влади судовими органами в окремих сферах суспільного життя залежно від їх спеціалізації, територіального масштабу діяльності кожної ланки судової системи*.

Юрисдикція визначається виходячи із сукупності адміністративних ознак (властивостей) справи, на основі яких закон визначає суд, що має право розглянути справу й вирішити її по суті. При цьому юрисдикція справи визначається за допомогою таких критеріїв, які характеризують різновиди юрисдикції справ: 1) предмет судового розгляду – спір про право; 2) суб'єктний склад сторін спору; 3) інстанційна побудова судової системи; 4) територія, на яку поширюється діяльність суду. Відповідно до цих критеріїв розмежування компетенції різних

[1] Указ Президента України від 29 грудня 2017 року №455 «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах».

[2] Рішення Вищої ради правосуддя від 24 серпня 2023 року № 852/0/15-23 «Про визначення кількості суддів у місцевих та апеляційних судах».

[3] Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2023 рік. *Судова статистика*. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/AT_2023

судів виділяють такі види адміністративної юрисдикції: а) *предметна*; б) *суб'єктна*; в) *інстанційна*; г) *територіальна*[1].

1.3.1 Предметна юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема:

1) спорах 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 установлено інший порядок судового провадження;
2) спорах адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
3) спорах із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
4) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;
5) спорах, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
6) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правової суперечки надано такому суб'єкту законом;
7) спорах щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;
8) спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності щодо доступу до публічної інформації;
9) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби;
10) спорах 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;
11) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;
12) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі», крім суперечок, пов'язаних з укладенням державного контракту (договору)

[1] Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Сутність та зміст предметної юрисдикції адміністративних судів України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2018. Вип. 2. Т. 1. С. 159–164.

про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (угод) про закупівлю;

13) спорах 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»;
14) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;
15) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства;
16) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу;
17) спорах щодо здійснення державного регулювання, нагляду й контролю у сфері медіа.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулівної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених законодавством.

Адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі та заявлені разом з ними, якщо така суперечка підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і перебуває на розгляді відповідного суду.

Розмежування предметної юрисдикції передбачено в КАС України. Окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи крім тих, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним, та тих справ про застосування санкцій, які підсудні Вищому антикорупційному суду.

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, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій; уточнення списку виборців; оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів у сфері медіа, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників суб'єктів у сфері медіа, що порушують

законодавство про вибори та референдум; оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства; примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України; затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, або особами без громадянства; затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;
4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, які визначені КАС України;
5) адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;
6) адміністративні справи за позовними заявами територіального центру комплектування та соціальної підтримки з приводу тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації.

На практиці виникають випадки, коли позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою, тоді виникають питання правильності визначення підсудності. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому загальному суду як адміністративному, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) – місцевому адміністративному суду, таку справу розглядає апеляційний адміністративний суд. Але не дозволяється об'єднання в одне провадження кількох вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом.

1.3.2 Інстанційна юрисдикція. Як суди першої інстанції, вирішують адміністративні справи місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як

адміністративні суди та окружні адміністративні суди) крім випадків, визначених КАС України.

Серед винятків – справи, підсудні апеляційному адміністративному суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції. Серед них справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб; про заборону політичної партії; щодо оскарження рішень Національного агентства з питань запобігання корупції про відмову в наданні державного фінансування статутної діяльності політичної партії або про зупинення (припинення) державного фінансування статутної діяльності політичної партії.

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, а також суперечки з участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та суперечки, що виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України у процесі конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, а також Дорадчої групи експертів щодо оцінювання таких кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроєкту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою.

Вищий антикорупційний суд як суд першої інстанції вирішує адміністративні справи щодо застосування санкції.

Перегляд судових рішень місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку здійснюється судами апеляційної інстанції. За загальним правилом, це вісім апеляційних адміністративних судів. Але і в апеляційному перегляді є винятки. У випадках, визначених КАС України, Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення апеляційного адміністративного суду. У випадках, визначених КАС України, Велика палата Верховного Суду

переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції. Апеляційна палата Вищого антикорупційного суду переглядає судові рішення Вищого антикорупційного суду в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції.

Як суд касаційної інстанції Верховний Суд переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку.

1.3.3 Територіальна юрисдикція. За загальним правилом, 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, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцем перебування відповідача, крім випадків, визначених цим Кодексом. Якщо така особа не має місця проживання (перебування) в Україні, тоді справу вирішує адміністративний суд за місцем перебування відповідача.

У разі невизначеності територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається адміністративним судом за вибором позивача.

За загальним правилом, позови до фізичної особи та до юридичних осіб пред'являються в суд за місцем проживання або місцем перебування відповідача.

Підсудність окремих категорій адміністративних справ визначається окремо КАС України.

Мають виключну підсудність та вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, 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 та 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 оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії.

Адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, ухвалених на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцем розташування відповідного контрольного пункту.

Компетенція адміністративної юрисдикції суду розглядається науковцями різноаспектно стосовно її основних компонентів, до яких віднесено публічно-правову суперечку, вид суб'єкта владних повноважень, зміст публічно-правових відносин, з яких виникла така суперечка, предмет оскарження. Предметом судового розгляду у справах, що виникають із публічно-правових відносин, може бути широке коло суспільних відносин, які регулюються нормами різних галузей права.

Отже, під ***судовою юрисдикцією*** *розуміють урегульовану законом діяльність суду з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, кожна із видів юрисдикції встановлює певну частину компетенції адміністративного суду*[1].

1.4 Суб'єкти адміністративного судочинства та процесуальні права й обов'язки

Суб'єкт адміністративного судочинства постає як юридична абстракція, що визначає правове положення особи у відносинах з приводу захисту її прав, свобод та інтересів засобами адміністративного судочинства. У конкретному юридичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає індивідуалізованою особою – носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах із приводу відправлення правосуддя адміністративними судами[2].

Учасники справи (сторони, треті особи) реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, у якому вони зацікавлені. Саме ознака наявності юридичного інтересу щодо результату справи відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу.

Щоб стати учасником справи, особа має бути наділена правосуб'єктністю, тобто мати здатність бути учасником правовідносин. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність визначається як невідчужний та специфічний елемент механізму правового регулювання адміністративних процесуальних правовідносин і як такий, що забезпечує перехід нормативності адміністративного процесуального права у сферу здійснення правосуддя та реалізацію права на судовий захист. Для кожного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин встановлена певна правосуб'єктність як самостійна юридична конструкція з конкретним змістом та обсягом.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність має розглядатися не лише як загальна умова виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, але і як змістовна характеристика реалізації наданих прав усіма суб'єктами процесуальної діяльності під час відправлення адміністративного судочинства.

---

[1] Шеметенко Л. П., Компетенція адміністративної юрисдикції суду: її зміст та основні риси. *Юридична наука*. 2020. № 7 (109). С. 158–169.

[2] Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. спец. 12.00.07. Київ : Ін-т. зак-ва ВРУ, 2010. 22 с.

До елементів адміністративної процесуальної правосуб'єктності можна віднести *адміністративну процесуальну правоздатність, адміністративну процесуальну дієздатність, конкретні процесуальні права та обов'язки*[1]. Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян від моменту їхнього народження і припиняється зі смертю, а в юридичних осіб – від моменту їхнього створення до ліквідації.

Однак, щоб особисто брати участь в розгляді адміністративної справи, людина мусить мати й адміністративну процесуальну дієздатність. *Це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові*. У справах можуть також брати участь органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі, за загальним правилом, є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України.

Винятками, коли громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень, є справи про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; про затримання іноземця або особи без громадянства; про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Учасниками справи є також ***треті особи***, що можуть заявляти самостійні вимоги щодо предмета суперечки або не заявляти. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета суперечки, можуть вступити у справу до закінчення підготовчого провадження або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, подавати позов до однієї або декількох сторін. Задоволення позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета суперечки, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача до закінчення підготовчого засідання або до початку першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, у разі коли рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням учасників

[1] Ільчишин Н. В. Відкриття провадження в адміністративній справі: сутність та значення адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 396–399.

справи. Якщо адміністративний суд при вирішенні питання про відкриття провадження у справі або при підготовці справи до судового розгляду встановить, що судове рішення може вплинути на права та обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору.

У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета суперечки, розгляд адміністративної справи за клопотанням учасника справи починається спочатку. А вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета суперечки, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Учасники справи мають рівні процесуальні права та обов'язки. Учасники справи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами та неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Учасники справи мають право:

1) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
2) подавати 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) подавати заяви та клопотання, надавати 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, записом 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) користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Учасники судового процесу та їхні представники мають добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не припускається. З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема:

- подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи, чи виконання судового рішення;
- подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) із тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або

вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;
- подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;
- необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;
- узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Учасники справи мають дотримуватися обов'язків –
- виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу;
- сприяти своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному встановленню всіх обставин справи;
- з'являтися в судове засідання за викликом суду, якщо їх явка визнана судом обов'язковою;
- подавати наявні в них докази в порядку та строки, установлені законом або судом, не приховувати докази;
- надавати суду повні та достовірні пояснення з питань, які ставляться судом, а також учасниками справи в судовому засіданні;
- виконувати процесуальні дії в установлені законом або судом строки;
- виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом.

Сторона, третя особа в адміністративній справі, а також особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника, крім винятків, установлених КАС України. Особиста участь у справі особи не позбавляє її права мати в цій справі представника. Представником у суді може бути адвокат або законний представник. Представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки.

Не може бути представником в суді особа, яка бере участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок, або є помічником судді, що розглядає справу. Особа не може бути представником, якщо вона у цій справі представляє або представляла іншу особу, інтереси якої у цій справі суперечать інтересам її довірителя. Не може бути представником медіатор у справі, суддя, прокурор, слідчі, працівники підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, крім випадків, коли вони діють від імені відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його)

імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника.

Держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада беруть участь у справі через відповідний орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування відповідно до його компетенції, від імені якого діє його керівник, інша уповноважена особа відповідно до закону, статуту, положення, трудової угоди (контракту) (самопредставництво органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування), або через представника.

Учасниками судового процесу, крім учасників справи та їх представників, є помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст.

Помічник судді забезпечує підготовку та організаційне забезпечення судового процесу.

Секретар судового засідання здійснює судові виклики та повідомлення; перевіряє, хто з учасників судового процесу з'явився в судове засідання, хто з учасників судового процесу бере участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, і доповідає про це голові; забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами та проведення судового засідання в режимі відеоконференції; забезпечує ведення протоколу судового засідання; забезпечує оформлення матеріалів адміністративної справи; виконує інші доручення голови у справі.

Судовий розпорядник забезпечує належний стан зали судового засідання і запрошує до неї учасників судового процесу; оголошує про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї; слідкує за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання; ухвалює від присутніх у залі учасників судового процесу та передає документи та матеріали суду під час судового засідання; виконує розпорядження голови про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошує до зали судового засідання свідків та виконує розпорядження голови про приведення їх до присяги; виконує інші розпорядження голови, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Як **свідок** в адміністративній справі судом може бути викликана будь-яка особа, якій відомі обставини, що належить з'ясувати у справі. Свідок викликається в судове засідання з ініціативи суду або учасників справи. Учасник справи, заявляючи клопотання про виклик свідка, має зазначити його ім'я, місце проживання (перебування), роботи чи служби та обставини, щодо яких він може дати показання.

Не можуть бути допитані як свідки: недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі та не здатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, або давати показання; особи,

які за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з наданням професійної правничої допомоги або послуг медіації під час проведення позасудового врегулювання суперечки, – про такі відомості; священнослужителі – про відомості, одержані ними на сповіді вірян; судді та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, або про інформацію, яка стала відома судді під час врегулювання суперечки за його участю; інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Експертом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Як експерт із питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі у справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом.

Спеціалістом є особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками, потрібними для застосування технічних засобів, і призначена судом для надання консультацій та технічної допомоги під час учинення процесуальних дій, пов'язаних із застосуванням таких технічних засобів (фотографування, складання схем, планів, креслень, відбору зразків для проведення експертизи тощо).

Перекладачем є особа, яка вільно володіє мовою, якою здійснюється адміністративне судочинство, та іншою мовою, знання якої потрібне для усного або письмового перекладу з однієї мови на іншу, а також особа, яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими. Перекладач допускається ухвалою суду за клопотанням учасника справи або призначається з ініціативи суду. Участь перекладача, який володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухонімими, є обов'язковою в розгляді справи, одним з учасників якої є особа з порушенням слуху. Кваліфікація такого перекладача підтверджується відповідним документом, виданим у порядку, установленому законодавством.

Класифікація учасників адміністративного судочинства здійснюється за різними критеріями:

- їх суспільно-державна роль;
- адміністративний процесуальний статус і мета участі у процесі;
- організаційна структура.

Залежно від суспільно-державної ролі учасники адміністративного судочинства поділяються на *суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб*.

За адміністративним процесуальним статусом і метою участі в судочинстві учасники класифікуються на основних і допоміжних.

Основними учасниками адміністративного судочинства вважаються: сторони (позивач і відповідач), треті особи, їх процесуальні представники. Ці особи

порушують адміністративне судочинство, змінюють його, від волі сторін, третіх осіб, представників залежить, зокрема, виникнення апеляційного, касаційного оскарження, відкриття виконавчого провадження.

Допоміжними учасниками адміністративного судочинства є особи, які суттєво не впливають на перебіг такого судочинства загалом, однак залежно від свого призначення та повноважень забезпечують його якість, повноту та об'єктивність. До таких учасників слід віднести секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача.

Залежно від організаційної структури учасників адміністративного судочинства можна класифікувати на *індивідуальних* (фізичні особи) та *колективних* (юридичні особи, колективні суб'єкти без статусу юридичної особи – об'єднання мешканців будинку, квартальні, вуличні комітети тощо).

Система суб'єктів адміністративного процесуального права розглядається як єдина цілісна сукупність суб'єктів різних категорій (індивідуальних і колективних, приватноправових і публічноправових), у якій вони перебувають у стані структурно-функційних зв'язків між собою з метою забезпечення їх оптимальної діяльності в межах правових відносин[1].

Запитання і завдання

1. Чому адміністративне судочинство функціонує виключно в правових демократичних державах (не за нормами конституцій, а за сутністю)?
2. Наведіть поняття адміністративного судочинства.
3. Яку юридичну природу має право на звернення до адміністративного суду?
4. Коли приватна особа має право на звернення до адміністративного суду та з якими вимогами?
5. Назвіть виключні випадки, коли суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду.
6. Які критерії адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень перевіряють адміністративні суди, здійснюючи судовий контроль за дотриманням державою законодавства з метою захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин?
7. З'ясуйте керівні засади адміністративного судочинства, реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства.
8. З'ясуйте сутність принципу відповідальності держави перед людиною в адміністративному судочинстві.
9. Розкрийте структуру адміністративної юстиції.
10. Скільки в Україні станом на 1 березня 2025 р. існує окружних адміністративних судів? Назвіть деякі з них.

[1] Будзик Б.В. Характеристика суб'єктів, що беруть участь в адміністративному судочинстві. *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 69–72.

11. Назвіть апеляційний адміністративний суд, що обслуговує приватних осіб громади вашого місця проживання (реєстрації).
12. Назвіть адресу розміщення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду України.
13. Що таке судова юрисдикція?
14. Зміст предметної юрисдикції адміністративних судів поширюється на які справи у публічно-правових відносинах?
15. Розкрийте правила розмежування предметної юрисдикції.
16. Розкрийте предметну юрисдикцію місцевих загальних судів як адміністративних судів.
17. Розкрийте зміст інстанційної юрисдикції адміністративних судів.
18. Які справи підсудні апеляційним адміністративним судам як судам першої інстанції?
19. З'ясуйте інстанційну юрисдикцію Верховного Суду.
20. Розкрийте загальне правило розгляду адміністративних справ з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які ухвалені (учинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань).
21. Розкрийте поняття суб'єкта адміністративного судочинства.
22. Хто такі учасники справи?
23. Схарактеризуйте зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників справи.
24. Хто є сторонами в адміністративному процесі?
25. З'ясуйте права учасників справи.
26. Розкрийте обов'язки учасників справи.
27. У якій формі юридична особа бере участь у справі?
28. Назвіть форми представництва держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади в адміністративному процесі.
29. Якою є роль помічника судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника в адміністративному процесі?
30. Якою є роль свідка, експерта, спеціаліста, перекладача в адміністративній справі?

РОЗДІЛ 2
ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Доказування в адміністративному судочинстві є чинником, який здатен забезпечити поєднання високої ефективності правозастосування з неухильним дотриманням прав і свобод приватної особи під час вирішення публічно-правового спору.

Метою доказування в адміністративному судочинстві є встановлення істини у справі.

Для доказування характерна внутрішня структура, компонентами якої є суб'єкти доказування, об'єкт доказування та етапи доказування.

Суб'єктами доказування в адміністративному судочинстві є суд та учасники розгляду справи. Суд як суб'єкт доказування відіграє активну роль, зважаючи та те, що бере активну участь у збиранні, дослідженні й оцінюванні доказів. Судове пізнання в адміністративному судочинстві має чітко визначені завдання, зумовлені застосуванням відповідної процедури розгляду справи, її предметом та потребою залучення до справи таких процесуальних осіб, як експерт, обранням тактики розгляду справи (планування засідання, допит сторін та свідків, призначення експертизи тощо), прогнозуванням судових дій (поведінки сторін та їх адвокатів) тощо[1].

2.1 Об'єкт і предмет доказування

Згідно з КАС України доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги та заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Ці дані встановлюються такими засобами:

1) письмовими, речовими та електронними доказами;
2) висновками експертів;
3) показаннями свідків.

Об'єктом доказування є певні обставини справи або, іншими словами, доказова інформація.

Під доказовою інформацією розуміють будь-які відомості, на основі яких суд у порядку, встановленому КАС України, установлює наявність або відсутність

[1] Яна Зелінська Особливості доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної асоціації адвокатів*. Березень 2024. № 3 (99). С. 51–59.

обставин, які підлягають доказуванню, а також інших обставин, які мають значення для вирішення адміністративної справи. Функція доказів полягає в забезпеченні безпомилковості, незаперечності й повноти інформації. Об'єкт доказування залежить від виду адміністративної справи та конкретних обставин, які підлягають встановленню.

Для доказування характерні певні логічно послідовні етапи, зокрема збирання, дослідження, оцінка доказів. Кожен з етапів має як самостійне, так і залежне від інших етапів значення, що зумовлено різним змістовним наповненням доказової діяльності, однак єдиною її метою є встановлення всіх обставин у справі задля ухвалення законного й обґрунтованого рішення[1].

Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування. *Належними* є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування (обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення). *Допустимість доказів* передбачає, що докази одержані без порушення порядку, встановленого законом, а обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування. *Достовірними* є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи. *Достатніми* є докази, які у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмета доказування.

Особливістю адміністративного судочинства є те, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. Суб'єкт владних повноважень має подати суду всі наявні в нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі.

Обставини, які визнаються учасниками справи, не підлягають доказуванню, якщо суд не має обґрунтованого сумніву щодо достовірності цих обставин або добровільності їх визнання. Обставини, які визнаються учасниками справи, зазначаються в заявах по суті справи, поясненнях учасників справи, їх представників.

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду. Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд і зазначити: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. У разі

[1] Зелінська Я. Особливості доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної асоціації адвокатів*. Березень 2024. № 3 (99). С. 51–59.

визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання вказаних доказів. У разі ухвалення судом відмови сторони від визнання обставин суд може встановити строк для подання доказів щодо таких обставин. Докази, не подані в установлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї.

Якщо зі зміною предмета або підстав позову чи з поданням зустрічного позову змінилися обставини, що підлягають доказуванню, суд залежно від таких обставин установлює строк подання додаткових доказів.

Письмові, речові й електронні докази, які не можна доставити до суду, оглядаються за місцем їх перебування. Про огляд доказів за місцем їх перебування складається протокол, що підписується всіма особами, які беруть участь в огляді. До протоколу додаються разом з описом усі складені або звірені під час огляду на місці плани, креслення, копії документів, а також зроблені під час огляду фотознімки, електронні копії доказів, відеозаписи тощо.

За заявою учасника справи чи з власної ініціативи може бути оглянуто вебсайт (сторінку), інші місця збереження даних у мережі Інтернет з метою встановлення та фіксування їх змісту. У разі потреби для проведення такого огляду суд може залучити спеціаліста. Суд може призначити експертизу для встановлення та фіксування змісту вебсайт (сторінки), інших місць збереження даних в мережі Інтернет за умови, якщо це потребує спеціальних знань і не може бути здійснено судом самостійно або із залученням спеціаліста.

Суд, який розглядає справу або заяву про забезпечення доказів, у разі потреби збирання доказів за межами його територіальної юрисдикції доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії.

Отже, ***предметом доказування в адміністративному судочинстві*** *є обставини, які підтверджують вимоги позову, обставини, що підтверджують заперечення проти позову, обставини, що мають інше значення для розгляду справи та мають бути встановлені (зокрема адміністративна процесуальна правосуб'єктність), а також визнані факти (загальновідомі факти, преюдиціальні факти)*.

2.2 Оцінювання доказів судом

Жодні докази не мають для суду наперед установленої сили. Суд оцінює зібрані у справі докази загалом і кожен (групу однотипних доказів) окремо, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів).

Суд, здійснюючи правосуддя на ***засадах верховенства права***, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції й законів України та на засадах верховенства права[1].

Суд оцінює докази у справі за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні цих доказів. Жодні докази не мають для суду наперед установленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності[2].

Приклад: у рішенні ЄСПЛ у справі «Федорченко та Лозенко проти України» (№ 387/03) ЄСПЛ зазначив, що в оцінюванні доказів суд керується критерієм доведення «поза розумними сумнівом»; тобто аргументи сторони мають бути достатньо вагомими, чіткими та узгодженими[3].

2.3 Роль учасників розгляду справи в доказуванні

Учасники розгляду справи відіграють ключову роль у доказуванні, адже між позивачем і відповідачем розподіляється обов'язок доказування. Кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги й заперечення, – це є обов'язок доказування.

Кожен із суб'єктів доказування наділений особливим обсягом повноважень щодо доказування в адміністративній справі, який залежить від виду кожного із цих суб'єктів, мети їх участі в адміністративній справі. Залежно від мети участі в адміністративній справі певного суб'єкта визначається його обов'язок доказування.

Особливістю адміністративного процесу є те, що доказування в адміністративній справі діє на основі двох, здавалося б, протилежних принципів – *принципу змагальності сторін* (ч. 1 ст. 9 КАС України: розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості) та *принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі* (ч. 4 ст. 9 КАС України: адміністративний суд уживає визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи).

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі характеризує адміністративний процес і відрізняє його від інших видів судового процесу (цивільного, господарського процесу). У галузі дії принципу офіційності адміністративний

---

1 Статті 2,6 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів».

2 Стаття 90 КАС України.

3 Справа Європейського суду з прав людини «Федорченко та Лозенко проти України» (заява № 387/03). 2024. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 974_933#Text

суд зобов'язаний дослідити за власною ініціативою важливі для ухвалення рішення з правового спору фактичні обставини, залучити їх до провадження та встановити їх правдивість. Тобто адміністративний суд поряд з активністю сторін у доведенні їх тверджень бере на себе ініціативу під час розгляду адміністративної справи[1].

Запитання і завдання

1. Що є метою доказування в адміністративному судочинстві?
2. Розкрийте поняття доказів в адміністративному судочинстві.
3. Якими засобами встановлюються докази?
4. З'ясуйте, що об'єктом доказування є певні обставини справи або, іншими словами, доказова інформація.
5. Поясніть, чому в адміністративному судочинстві щодо протиправності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача?
6. Розкрийте поняття предмета доказування в адміністративному судочинстві.
7. Чому жодні докази не мають для адміністративного суду наперед установленої сили?
8. На яких засадах адміністративний суд здійснює правосуддя?
9. На яких засадах адміністративний суд оцінює докази, які є у справі?
10. Що означає принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі?

[1] Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Фірма «Консум», 2003. С. 213.

РОЗДІЛ 3
СТАДІЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

3.1 Поняття та зміст стадій адміністративного судочинства

Під стадією судового адміністративного процесу розуміється порівняно самостійна частина процесу, що має внутрішню структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані в часі, яка спрямована на досягнення мети та вирішення власних завдань, але в межах загальних завдань усього процесу, і підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному документі, що має офіційний характер[1].

Провадження адміністративного процесу послідовно здійснюються через сукупність стадій залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що виконуються в межах кожної із них. Стадію адміністративного судочинства можна визначити як частину процесуальної діяльності суду, що призначена для вирішення самостійного процесуального завдання на певному етапі розвитку[2].

Стадії можуть бути обов'язкові (конститутивні) та необов'язкові (факультативні).

Обов'язкові (конститутивні) стадії адміністративного процесу є необхідними частинами процесу, які передбачені законодавством. Сутність цієї групи стадій адміністративного процесу полягає в тому, що вони здійснюються в кожній адміністративній справі, яка закінчується остаточним юридичним вирішенням, і тому мають розглядатись як обов'язкові, за винятком випадків, коли справа припиняється в попередній стадії. Обов'язковими є стадії порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі); підготовка адміністративної справи до судового розгляду (підготовче провадження); судовий розгляд адміністративної справи.

Необов'язкові (факультативні) стадії адміністративного процесу, на відміну від обов'язкових, виникають виключно за волевиявленням учасників такого процесу й за відсутності такого волевиявлення взагалі можуть і не виникнути. Такі стадії здійснюються лише в разі потреби, зумовленої обставинами конкретної адміністративної справи. До факультативних стадій адміністративного процесу належать: урегулювання спору за участю судді; апеляційне оскарження

---

[1] Вовк П. В. До питання про визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. 2009. Вип. 45. С. 187–192.

[2] Кайдашев Р.П. Загальна характеристика структури апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 155–159.

рішень адміністративних судів першої інстанції (апеляційне провадження); касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанції; провадження за винятковими обставинами; провадження за нововиявленими обставинами; виконавче провадження (виконання судових рішень в адміністративних справах).

3.2 Поняття позовного та спрощеного провадження

В адміністративному судочинстві існує дві форми позовного провадження – загальне та спрощене. Від 2017 року в адміністративному судочинстві України запроваджено *спрощене позовне провадження* як нову форму провадження, за правилами якого здійснюється адміністративне судочинство. Майже всі адміністративні справи (особливо, малозначні та незначної складності) за рішенням адміністративного суду можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини не доцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження і виключно за правилами загального позовного провадження справи щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, установлених законом; 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 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потрібності; щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує: для юридичних осіб – 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – 80 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, рішень Кабінету Міністрів України, визначених законодавством.

Під час розгляду справи судом за правилами загального позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета суперечки виключно в заявах по суті справи (позовна заява; відзив на позовну заяву (відгук); відповідь на відгук; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відгуку). Подання заяв по

суті справи є правом учасників справи, але неподання суб'єктом владних повноважень відгуку на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову.

Спрощене провадження є механізмом оптимізації часу розгляду справи й широко використовується в адміністративному судочинстві, але є низка особливостей, які можуть бути обмежувальними для учасників справи. Адже якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження, то її учасники зазнають певних обмежень, а саме: скорочений строк на подання заяви про відвід; обмежене право позивача змінити предмет або підставу позову; скорочений строк вступу у справу третіх осіб; скорочений строк подання заяви про виклик свідків; скорочений строк направлення позивачем третім особам копії позовної заяви; обмежене право на об'єднання справ в одне провадження; скорочений строк складення судом повного тексту рішення; скорочений строк розгляду справи; у такій категорії справ не проводяться судові дебати та підготовче судове засідання; наявність обов'язкової підстави для скасування судового рішення судом апеляційної інстанції та ухвалення нового рішення, якщо суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження.

Під час розгляду справ у порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін суд може бути позбавлений можливості повною мірою забезпечити перевірку того, чи ухвалено (учинено) відповідні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, зокрема обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для ухвалення рішення або вчинення дії тощо[1].

Під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд ураховує:

1) значення справи для сторін;
2) обраний позивачем спосіб захисту;
3) категорію та складність справи;
4) обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
5) кількість сторін та інших учасників справи;
6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі.

[1] Берназюк Я. О. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві: практика Верховного Суду та ЄСПЛ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Вип. 52. Т. 1. 2018. С. 65–67.

Розгляд справи без виклику її учасників передбачає додаткове позбавлення цих осіб таких прав брати участь у судових засіданнях; брати участь у дослідженні доказів; ставити питання іншим учасникам справи; виступити зі вступним словом, надавати усні, зокрема додаткові, пояснення суду; наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб[1]. Тому суд, обираючи спрощене позовне провадження, має бути впевненим у можливості забезпечити дотримання права на справедливий суд. Таку ж позицію висловлює ЄСПЛ у своїх рішеннях.

Приклад: у справах «Мала проти України» (№ 4436/07)[2], «Стіл та Морріс проти Сполученого Королівства» (№ 68416/01)[3] ЄСПЛ зробив висновок, що ключовим для концепції справедливого розгляду справи в судовому провадженні є те, щоб скаржник не був позбавлений можливості ефективно представляти свою справу в суді та мав змогу нарівні із протилежною стороною користуватися правами, передбаченими принципом рівності сторін. ЄСПЛ наголосив, що призначення обґрунтованого рішення полягає в тому, щоб продемонструвати сторонам, що вони були почуті, тому у справі «Гірвісаарі проти Фінляндії» (№ 49684/99)[4] ЄСПЛ зазначає, що лише за умови винесення обґрунтованого рішення може бути забезпечений публічний контроль за здійсненням правосуддя.

Досвід упровадження спрощеного провадження в адміністративному судочинстві слід визнати успішним, але суттєвим недоліком такого провадження є формування тенденції до диференціації порядку розгляду й вирішення справ у межах застосування процесуальної форми спрощеного провадження з високим ризиком обмеження прав учасників[5].

3.3 Відкриття провадження

Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Позовна заява реєструється в день її надходження до суду та не пізніше наступного дня передається судді. Суд перевіряє, чи відповідає позовна заява вимогам закону.

---

[1] Берназюк Я. О. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві: практика Верховного Суду та ЄСПЛ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Вип. 52. Т. 1. 2018. С. 65–67.

[2] Справа ЄСПЛ «Мала проти України» (№ 4436/07) від 03.07.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a23#Text

[3] Справа ЄСПЛ «Стіл та Морріс проти Сполученого Королівства» (№ 68416/01) від 15.02.2005. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-68224%22

[4] Справа ЄСПЛ «Гірвісаарі проти Фінляндії» (№49684/99) від 27/09/2001 URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59682%22

[5] Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2017. 22 с.

Суддя зобов'язаний перевірити, чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); чи відповідає позовна заява вимогам КАС України; чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Суддя, установивши після відкриття провадження у справі, що позовну заяву подано без дотримання вимог, викладених у КАС України, постановляє ухвалу не пізніше наступного дня, в якій зазначаються підстави залишення заяви без руху, про що повідомляє позивача й надає йому строк для усунення недоліків, який не може перевищувати п'яти днів від дня вручення позивачу ухвали. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, суд продовжує розгляд справи, про що постановляє ухвалу не пізніше наступного дня від дня отримання інформації про усунення недоліків. Якщо позивач не усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, позовна заява залишається без розгляду.

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує упродовж п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви у разі залишення позовної заяви без руху, або отримання судом інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи.

На стадії відкриття провадження можливе об'єднання і роз'єднання позовів. Суд може за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи об'єднати в одне провадження декілька справ за позовами. В одній позовній заяві може бути об'єднано декілька вимог, пов'язаних між собою підставою виникнення або поданими доказами, основні та похідні позовні вимоги. Об'єднати в одне провадження декілька справ можливо, якщо позови від одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача; від одного й того самого позивача до різних відповідачів; від різних позивачів до одного й того самого відповідача. Але не допускається об'єднання в одне провадження кількох вимог, щодо яких законом визначена виключна підсудність різним судам або вимог належить розглядати в порядку різного судочинства.

Суд може і роз'єднати позовні вимоги, виділивши одну або декілька об'єднаних вимог в самостійне провадження, якщо це сприятиме виконанню завдання адміністративного судочинства. Розгляд позовних вимог, виділених у самостійне провадження, здійснює суддя, який прийняв рішення про роз'єднання позовних вимог.

3.4 Підготовче провадження

Підготовче провадження має бути проведене упродовж шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі та закінчується закриттям підготовчого засідання. На цій стадії суд має остаточно визначити предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та склад учасників судового процесу; з'ясувати заперечень проти позовних вимог; визначити обставин справи, які підлягають встановленню; вирішення чи є відводи; визначити порядок розгляду справи.

Для виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання. У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, що потрібно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті.

3.5 Розгляд справи по суті

Розгляд справи є основним елементом провадження та ефективність провадження залежить від належної процедури розгляду. Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

Процесуальні строки встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені - встановлюються судом. Суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Законодавством передбачено, що строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства. Встановлений судом процесуальний строк може бути продовжений судом за заявою учасника справи, поданою до закінчення цього строку, чи з ініціативи суду. Пропуск строку, встановленого законом або судом учаснику справи для подання доказів, інших матеріалів чи вчинення певних дій, не звільняє такого учасника від обов'язку вчинити відповідну процесуальну дію.

Під час розгляду справи по суті суд сприяє примиренню сторін. За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення. Сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін суд одночасно закриває провадження у справі.

Завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат.

Розгляд справи по суті. за загальним правилом, відбувається в судовому засіданні у спеціально обладнаному приміщенні – залі судових засідань. Але також є можливість участі у розгляді справи поза межами приміщення суду або у приміщенні іншого суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості. За умови наявності в суді такої технічної можливості учасник справи, його представник має право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Новелою є те, що учасник справи, його представник можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Свідок, перекладач, спеціаліст, експерт також можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції, але виключно у приміщенні суду.

Судовий розгляд в суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду. А перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови. Суди ухвалюють рішення негайно після закінчення судового розгляду. Судові рішення викладаються в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи, і обов'язково на рішення накладається кваліфікований електронний підпис судді.

На жаль, переважна кількість скарг проти України до Європейського суду з прав людини стосується надмірної (нерозумної) тривалості судового розгляду чи виконання рішень національних судів та відсутності правових засобів для розв'язування цієї проблеми на національному рівні. Тому варто звернути увагу на те, що ЄСПЛ вважає критеріями для встановлення розумності строку розгляду конкретної справи у національних судових органах. Серед цих взаємопов'язаних критеріїв: складність справи; поведінка заявника (тобто особи, яка звернулася до ЄСПЛ); поведінка судових та інших державних органів; важливість предмета розгляду для заявника. Значна тривалість розгляду справи може бути визнана розумною, якщо сама справа є складною як з фактичного, так і з правового боку[1]. Порушенням розумних строків розгляду справ про права та обов'язки може також вважатися тривале невиконання судових рішень з вини державних органів. Так у справі Хорнсбі проти Греції[2], зазначено, що право на суд стало б ілюзією, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судове рішення залишалося недіючим на шкоду одній зі сторін. Виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розглядатися як невіддільна частина судового розгляду справи. Надані сторонам процесуальні гарантії на справедливий, публічний і швидкий розгляд, і право на швидку реалізацію судових рішень.

---

[1] Савич Н. Порушення строків розгляду справи: очима Європейського суду з прав людини. URL: https://law.chnu.edu.ua/porushennia-strokiv-rozghliadu-spravy-ochyma-espl/

[2] Справа ЄСПЛ «Горнсбі проти Греції» №1835. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5802

3.6 Судові виклики та повідомлення, судові витрати

В адміністративному судочинстві судові виклики і повідомлення здійснюються повістками про виклик і повістками-повідомленнями. Повістки про виклик у суд надсилаються учасникам справи, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам, а повістки-повідомлення - учасникам справи з приводу вчинення процесуальних дій, у яких участь цих осіб не є обов'язковою.

За наявності в особи електронного кабінету в ЄСІТС, судовий виклик або судове повідомлення здійснюється через надсилання повістки до її електронного кабінету.

Електронний кабінет – це персональний кабінет (вебсервіс чи інший користувацький інтерфейс) у підсистемі (модулі) ЄСІТС, за допомогою якого особі, яка пройшла електронну ідентифікацію, надається доступ до інформації та сервісів ЄСІТС або її окремих підсистем (модулів), зокрема можливість обміну (надсилання та отримання) документами (зокрема процесуальними документами, письмовими та електронними доказами тощо) між судом та учасниками судового процесу, а також між учасниками судового процесу. Електронна ідентифікація особи здійснюється з використанням кваліфікованого електронного підпису чи інших засобів електронної ідентифікації, які дають змогу однозначно встановити особу.

Адвокати, нотаріуси, державні та приватні виконавці, арбітражні керівники, судові експерти, органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи реєструють свої електронні кабінети в ЄСІТС або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами, в обов'язковому порядку. Інші особи реєструють свої електронні кабінети в ЄСІТС або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами, в добровільному порядку[1].

За відсутності в особи електронного кабінету судовий виклик або судове повідомлення здійснюється через надсилання повістки рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром зі зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами. За письмовою заявою учасника судового процесу, який не має електронного кабінету, текст повістки надсилається йому судом електронною поштою, факсимільним повідомленням, телефонограмою, текстовим повідомленням з використанням мобільного зв'язку на відповідну адресу електронної пошти, номер факсу, телефаксу, телефону, зазначені у відповідній письмовій заяві.

У разі відсутності в адресата електронного кабінету повістка вручається під розписку. Повістка може бути вручена безпосередньо в суді. Суд може за згодою учасника справи видати йому повістку для вручення іншій особі, яка викликається до суду.

---

[1] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкової реєстрації та використання електронних кабінетів в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), що забезпечує обмін документами» № 3200-IX від 29.06.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3200-20#Text

Повістка має бути вручена не пізніше ніж за п'ять днів до судового засідання, крім випадку, коли вона вручається безпосередньо в суді. Розписку про одержання повістки (повістку у разі неможливості вручити її адресату чи відмови адресата її одержати) належить негайно повернути до адміністративного суду. У разі повернення поштового відправлення з повісткою, яка не вручена адресату з незалежних від суду причин, уважається, що така повістка вручена належним чином.

Часом вручення повістки вважається: день вручення судової повістки під розписку; день отримання судом повідомлення про доставлення судової повістки до електронного кабінету особи; день проставлення в поштовому повідомленні позначки про відмову отримати судову повістку чи позначки про відсутність особи за адресою місцезнаходження, місця проживання чи перебування особи, повідомленою цією особою суду; день проставлення у поштовому повідомленні позначки про відмову отримати судову повістку чи позначки про відсутність особи за адресою місця перебування (проживання) особи, що зареєстрована в установленому законом порядку, якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси.

Відповідач, третя особа, свідок, зареєстроване місце проживання (перебування), місце перебування чи місце роботи якого невідоме, викликається в суд через оголошення на офіційному вебпортал судової влади України, яке має бути розміщене не пізніше ніж за десять днів до дати відповідного судового засідання.

Учасники судового процесу зобов'язані під час провадження у справі повідомляти суд про зміну місця проживання (перебування), роботи, служби, зміну адреси електронної пошти, номера факсу, телефаксу, телефону, які учасник судового процесу повідомив суду. Учасники справи, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, які не можуть з поважних причин прибути до суду, зобов'язані завчасно повідомити про це суд.

Серед принципів адміністративного судочинства відзначаємо відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення. Правило про відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення, можна вважати складовою частиною принципу обов'язковості судових рішень[1].

Поняття «*витрати*» в адміністративному судочинстві – це сукупність усіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони на законних підставах для розгляду й вирішення публічно-правового спору, переданого на вирішення адміністративного суду[2].

Ознаки судових витрат є такими: за змістом – це сукупність усіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони; метою є забезпечення розгляду і вирішення публічно-правового спору, переданого на розгляд адміністративного суду;

---

[1] Писаренко Н. Б. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf

[2] Шевейко Р. І. Співвідношення судових витрат у провадженні по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства з процесуальними аналогами в цивільному та кримінальному процесі. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 198–203.

підстава та спосіб сплати цих коштів передбачені законом; вносяться на розрахунковий рахунок суду особами, зацікавленими в розгляді та вирішенні їхнього публічно-правового спору; виконують компенсаційну, забезпечувальну, превентивну функції[1].

Судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи. *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 законодавством. Судовий збір справляється за подання до суду позовної заяви та іншої заяви, передбаченої процесуальним законодавством; за подання до суду апеляційної та касаційної скарг на судові рішення, заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами, заяви про скасування рішення третейського суду, заяви про видання виконавчого документа на примусове виконання рішення третейського суду та заяви про перегляд судових рішень Верховним Судом України; за видання судами документів[2]. Розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом.

До витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать витрати на професійну правничу допомогу; сторін та їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду; пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за місцем їх перебування, забезпеченням доказів; пов'язані з учиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи.

Витрати, пов'язані з правничою допомогою адвоката, несуть сторони, крім випадків надання правничої допомоги за рахунок держави. За результатами розгляду справи витрати на правничу допомогу адвоката підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами, за винятком витрат суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката. Відповідно до статті 30 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»[3] гонорар є формою винагороди адвоката за здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту. Порядок обчислення гонорару (фіксований розмір, погодинна оплата), підстави для зміни розміру гонорару, порядок його сплати, умови повернення тощо визначаються в угоді про надання правової допомоги. При встановленні розміру гонорару враховуються складність справи, кваліфікація й досвід адвоката, фінансовий стан клієнта та інші істотні обставини. Гонорар має бути розумним і враховувати витрачений адвокатом час.

Верховний Суд у справі № 1.380.2019.003790[4] у постанові від 19 січня 2023 року робить висновок, що документально підтверджені судові витрати на

---

[1] Колісник С. А., Судові витрати в адміністративному судочинстві: співвідношення понять. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 47. Том 1. С. 101–104.

[2] Закон України «Про судовий збір» № 3674-VI від 08.07.2011.

[3] Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-VI від 05.07.2012.

[4] Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19 січня 2023 року справа № 1.380. 2019.003790. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108488085

професійну правничу допомогу адвоката, пов'язані з розглядом справи, підлягають компенсації стороні, яка не є суб'єктом владних повноважень і на користь якої ухвалене рішення, за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень. Для визначення розміру витрат на правничу допомогу та з метою розподілу судових витрат учасник справи подає детальний опис робіт (наданих послуг), виконаних адвокатом, і здійснених ним витрат, необхідних для надання правничої допомоги.

Розмір витрат на оплату послуг адвоката має бути співмірним із: 1) складністю справи та виконаних адвокатом робіт (наданих послуг); 2) часом, витраченим адвокатом на виконання відповідних робіт (надання послуг); 3) обсягом наданих адвокатом послуг та виконаних робіт; 4) ціною позову та (або) значенням справи для сторони, зокрема впливом вирішення справи на репутацію сторони або публічним інтересом до справи.

Обов'язок доведення неспівмірності витрат покладається на сторону, яка заявляє клопотання про зменшення витрат на оплату правничої допомоги адвоката, які підлягають розподілу між сторонами.

Суд не зобов'язаний присуджувати стороні, на користь якої ухвалене судове рішення, всі понесені нею витрати на професійну правничу допомогу, якщо, керуючись принципами справедливості та верховенства права, встановить, що розмір гонорару, визначений стороною та його адвокатом, є завищеним щодо іншої сторони спору, враховуючи такі критерії, як складність справи, витрачений адвокатом час, значення спору для сторони тощо. При визначенні суми компенсації витрат, понесених на професійну правничу допомогу, потрібно досліджувати на підставі належних та допустимих доказів обсяг фактично наданих адвокатом послуг і виконаних робіт, кількість витраченого часу, розмір гонорару, співмірність послуг категоріям складності справи, витраченому адвокатом часу, обсягу наданих послуг, ціні позову та (або) значенню справи.

За змістом частин 7, 9 статті 139 КАС України розмір витрат, які сторона сплатила або має сплатити у зв'язку з розглядом справи, установлюється судом на підставі поданих сторонами доказів (договорів, рахунків тощо). Такі докази подаються до закінчення судових дебатів у справі або упродовж п'яти днів після ухвалення рішення суду за умови, що до закінчення судових дебатів у справі сторона зробила про це відповідну заяву. За відсутності відповідної заяви або неподання відповідних доказів упродовж установленого строку така заява залишається без розгляду.

При вирішенні питання про розподіл судових витрат суд враховує: 1) чи пов'язані ці витрати з розглядом справи; 2) чи є розмір таких витрат обґрунтованим та пропорційним до предмета спору, значення справи для сторін, зокрема чи міг результат її вирішення вплинути на репутацію сторони або чи викликала справа публічний інтерес; 3) поведінку сторони під час розгляду справи, що призвела до затягування розгляду справи, зокрема подання стороною явно необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення стороною певних обставин, які мають значення для справи тощо; 4) дії сторони щодо

досудового вирішення спору (у випадках, коли відповідно до закону досудове вирішення спору є обов'язковим) та щодо врегулювання спору мирним через під час розгляду справи, стадію розгляду справи, на якій такі дії вчинялись.

Якщо у строк, установлений судом, судові витрати не будуть оплачені, позовна заява залишається без розгляду або витрати розподіляються між сторонами відповідно до судового рішення у справі, якщо сплату судових витрат розстрочено або відстрочено до ухвалення судового рішення у справі. Але суд, ураховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк.

При задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, усі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до КАС України, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що був відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі була його посадова чи службова особа. При задоволенні позову суб'єкта владних повноважень з відповідача стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз. При частковому задоволенні позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд, змінить судове рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат.

У разі вирішення справи через примирення, відмову позивача від позову, визнання позову відповідачем до початку розгляду справи по суті суд у відповідній ухвалі чи рішенні у порядку, установленому законом, вирішує питання про повернення позивачу п'ятдесяти відсотків судового збору, сплаченого при поданні позову. У разі вирішення справи через примирення, відмови від позову, визнання позову відповідачем на стадії перегляду рішення в апеляційному чи касаційному порядку суд у відповідній ухвалі у порядку, установленому законом, вирішує питання про повернення скаржнику (заявнику) п'ятдесяти відсотків судового збору, сплаченого ним при поданні відповідної апеляційної чи касаційної скарги.

Слід ураховувати, що позиція Європейського суду з прав людини визначає, що судовий збір не має обмежувати право заявників на доступ до правосуддя та має бути «розумним», але судовий збір є таким обмежувальним заходом, який запобігає поданню необґрунтованих і безпідставних позовів та перенавантаження судів. У рішенні у справі «Креуз проти Польщі»[1] ЄСПЛ зазначає, що

[1] Справа ЄСПЛ «Креуз проти Польщі» 28249/95 від 19.06.2001. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59519%22

сплата судових витрат не має перешкоджати доступу до суду, ускладнювати цей доступ таким чином і такою мірою, щоб завдавати шкоди суті цього права, та мати законну мету, але право на суд не є абсолютним. Воно може бути піддане обмеженням, дозволеним за змістом, оскільки право на доступ до суду за самою своєю природою потребує регулювання з боку держави.

Запитання і завдання

1. Що розуміється під стадією судового адміністративного процесу?
2. Розкрийте поняття провадження адміністративного процесу.
3. Які існують обов'язкові стадії адміністративного процесу?
4. Якими є особливості необов'язкових (факультативних) стадій адміністративного процесу?
5. З'ясуйте зміст позовного та спрощеного провадження.
6. Що має врахувати суд при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження?
7. Розкрийте переваги та недоліки спрощеного провадження.
8. На яких підставах суддя відкриває провадження в адміністративній справі?
9. Які процесуальні дії зобов'язаний здійснити суддя після відкриття провадження у справі, якщо в позовній заяві виявлено недоліки?
10. Чому розгляд справи є основним елементом провадження?
11. З'ясуйте завдання розгляду справи по суті.
12. Розкрийте строки і порядок здійснення підготовчого провадження.
13. З'ясуйте строки здійснення підготовчого провадження.
14. Як здійснюється розгляд справи по суті?
15. Якими є особливості участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів?
16. Чим має закінчитися судовий розгляд у суді першої інстанції?
17. У якій формі і в який строк суд має ухвалювати рішення?
18. У який спосіб в адміністративному судочинстві здійснюються судові виклики й повідомлення?
19. З'ясуйте адміністративно-процесуальну природу електронного кабінету.
20. Розкрите порядок і строки вручення повістки.
21. Що зобов'язані робити учасники судового процесу під час провадження у справі?
22. Розкрийте зміст судових витрат.
23. Що визначає Європейський суд із прав людини щодо розміру судового збору?

РОЗДІЛ 4
ЗАХОДИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРИМУСУ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ

4.1 Поняття та зміст заходів процесуального примусу

Потреба дотримання правил поведінки в судовому засіданні зумовлює встановлення чітких обмежень і досягається заходами процесуального примусу. Заходами процесуального примусу є процесуальні дії, що вчиняються судом у визначених законодавством випадках з метою спонукання відповідних осіб до виконання встановлених у суді правил, добросовісного виконання процесуальних обов'язків, припинення зловживання правами та запобігання створенню протиправних перешкод у здійсненні судочинства.

Оскільки застосування заходів процесуального примусу завжди пов'язане з обмеженнями прав і свобод фізичних осіб, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, то потрібною є чітка регламентація в законодавстві меж процесуального примусу, застосування лише за підстав і в порядку, які передбачені законодавством.

Примус в адміністративному процесі *– це передбачена нормами законодавства правозастосовна державновладна діяльність суду, що реалізується у формі правових відносин (як правило, процесуальних), полягає у зобов'язанні до застосування фізичного, майнового, морального чи організаційного впливу на учасників адміністративного процесу та інших учасників суспільних відносин щодо належності виконання обов'язків у процесі адміністративно-процесуальної діяльності.*

В. Кузьменко наголошує, що за допомогою примусу здійснюється вплив на суспільні відносини, і саме вплив є основною характеристикою процесуального примусу[1]. Примус застосовується лише в тому разі, коли настали передбачені законодавством обставини, але суд може застосувати заходи процесуального примусу, а може ухвалити рішення не застосовувати їх, тобто це дискреційні повноваження суду. Особливістю застосування примусу в адміністративному процесі є те, що суд не застосовує примус, а ухвалює рішення про застосування примусу. Примус може бути *фізичний*, *майновий*, *моральний*, *організаційний*. Як приклад, майновим примусом буде штраф, а фізичним – привід.

[1] Кузьменко В. А. Сутність примусу в адміністративному процесі. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4. С. 280–286.

4.2 Види процесуального примусу

Заходами процесуального примусу є *попередження*; *видалення із залу судового засідання*; *тимчасове вилучення доказів для дослідження судом*; *привід*; *штраф*.

В основі рішення про застосування заходу процесуального примусу має бути наявна сукупність реальних фактичних даних, що свідчать про потребу застосування певного заходу задля уникнення можливого порушення прав, свобод та інтересів особи, до якої застосовується захід процесуального примусу. Так, коли суд видаляє із зали судового засідання, є ризик порушити право особи бути фактично присутньою під час вирішення судом питання, яке стосується прав відповідної особи[1].

Заходи процесуального примусу застосовуються судом, як правило, негайно після вчинення порушення. Застосування до особи заходів процесуального примусу не звільняє її від виконання обов'язків. До однієї особи не може бути застосовано кілька заходів процесуального примусу за одне й те саме порушення.

До учасників судового процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень судді застосовується попередження, а в разі повторного вчинення таких дій – *видалення із залу судового засідання*. Метою застосування видалення із зали судового засідання є не тільки покарання правопорушника через позбавлення права бути присутнім у судовому засіданні, впливати на хід і результат судового засідання, але й забезпечення порядку під час розгляду справи, нормального перебігу судового розгляду.

Суд зобов'язаний дослідити всі обставини справи та докази, тому законодавство надає суду правовий механізм, щоб у разі неподання без поважних причин письмових, речових чи електронних доказів, що витребувані судом, або неповідомлення причин їх неподання суд міг постановити ухвалу про тимчасове вилучення цих доказів державним виконавцем.

Якщо особисту участь особи в судовому засіданні визнано судом обов'язковою, і така особа була належно повідомлена, то суд може застосовано привід до через органи Національної поліції України. Але є виключення і привід до суду не застосовується до малолітніх та неповнолітніх осіб, вагітних жінок, осіб з інвалідністю першої та другої груп, жінок, які доглядають дітей віком до шести років або дітей з інвалідністю, а також осіб, які не можуть бути допитані як свідки за законодавством.

Штраф застосовується в разі невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від учинення дій, покладених судом на учасника судового процесу; зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству; неповідомлення суду

[1] Пастернак В. М. Роль процесуального примусу в адміністративному судочинстві. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 134–137.

про неможливість подати докази, витребувані судом, або неподання таких доказів без поважних причин суб'єктом владних повноважень; використання під час процедури врегулювання спору за участю судді портативних, аудіотехнічних пристроїв, а також здійснення фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису. Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Можливим є скасування судом ухвали про стягнення штрафу, якщо особа, щодо якої її постановлено, виправила допущене порушення та (або) надала докази поважності причин невиконання відповідних вимог суду чи своїх процесуальних обов'язків.

Адміністративні суди на практиці нечасто застосовують заходи процесуального примусу, але наявність такого правового механізму дисциплінує учасників процесу і сприяє дотриманню порядку в залі судового засідання та належному виконанню обов'язків, які сприяють розгляду справи.

4.3 Забезпечення позову за адміністративним позовом

Для вжиття заходів щодо охорони інтересів позивача від можливих недобросовісних дій з боку відповідача законодавством передбачений механізм ***забезпечення позову***, що є гарантією майбутнього виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. Заходи забезпечення позову здійснюються до вирішення справи по суті з метою створення можливості реального й ефективного виконання рішення суду.

Серед підстав для забезпечення позову є наявність обставин, через які невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Інститут забезпечення позову за адміністративним позовом, що сформувався в адміністративному судочинстві, є важливим кроком для становлення України як демократичної держави, адже одним з основних елементів судового захисту в адміністративному судочинстві є процедура перевірки рішень і дій або бездіяльності представників органів публічної влади. Механізм забезпечення позову за адміністративною справою має виражену позитивну дію на досягнення ключової мети та завдань адміністративного судочинства і дає можливість зупинити дію індивідуального акта або нормативно-правового акта суб'єкта публічної адміністрації ще до розгляду справи по суті. Інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві можна розглядати як логічне завершення процедури встановлення публічно-правової спеціалізації процесуального забезпечення прав, свобод і законних інтересів позивача.

Т. Тур[1] пояснює потребу виділення забезпечення позову як особливого інституту в системі адміністративного судочинства такими чинниками: забезпечувальні заходи, характерні для здійснення судової влади; специфіка правового середовища, де виявляються передумови для існування інститутів адміністративного права, для виникнення публічних спорів, подальший розвиток яких відбувається у процесі реалізації адміністративних повноважень владних публічних структур щодо всіх інших осіб, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах.

Якщо суд не застосував відповідних заходів для забезпечення позову, то сам факт подання позову, відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень. Суд має право вжити заходів забезпечення позову за заявою учасника справи або з власної ініціативи. Учасник справи має в обов'язковому порядку обґрунтувати потребу і своєчасність застосування конкретного заходу попереднього захисту й конкретно вказати причину звернення до суду.

Заходи забезпечення позову мають бути співмірні із заявленими позивачем вимогами. Суд також має враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб. Законодавством передбачено такі види забезпечення позову, як зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; заборона відповідачу вчиняти певні дії; заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку. Суд може застосувати кілька заходів забезпечення позову.

КАС України передбачено винятки, коли не дозволяється забезпечення позову, а саме заходи забезпечення позову, які застосовує суд, не можуть зупиняти, унеможливлювати або в інший спосіб порушувати безперервність процесу призначення, підготовки та проведення виборів, всеукраїнського референдуму. Зупинення дії нормативно-правового акта як захід забезпечення позову припускається лише в разі очевидних ознак протиправності такого акта та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду з позовом щодо такого акта. Забороняється забезпечувати позов через зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії; зупинення рішень Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо призначення уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та щодо здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, встановлення заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних

[1] Тур Т. О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія ПРАВО*. Вип. 66. 2021. С. 168–172.

дій уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб або Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, його посадовим особам при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку, а також іншим особам під час реалізації Фондом гарантування вкладів фізичних осіб майна банку, віднесеного до категорії неплатоспроможних, та банку, що ліквідується; зупинення рішень уповноваженого центрального органу з питань цивільної авіації щодо призупинення дії або анулювання сертифікатів, схвалень, допусків; зупинення рішень Національного банку України, актів Національного банку України, нормативно-правових актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також встановлення для Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, їх посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій; зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень, яке не є предметом оскарження в адміністративній справі, або встановлення заборони або обов'язку вчиняти дії, що випливають з такого рішення; зупинення рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, щодо встановлення державних регульованих цін (тарифів) на ринку електричної енергії та природного газу, затвердження методик (порядків) їх встановлення (формування, розрахунку); зупинення рішення Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, встановлення заборони Кабінету Міністрів України призначати на посаду члена (членів) Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; зупинення дії індивідуальних актів Міністерства фінансів України, ухвалених на виконання рішень Кабінету Міністрів України про участь держави у виведенні неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Міністерства фінансів України, його посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що випливають з такого індивідуального акта; зупинення дії індивідуальних актів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, ухвалених у процесі виведення неплатоспроможного банку з ринку, а також встановлення для Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, її посадових та службових осіб заборони або обов'язку вчиняти певні дії, обов'язку утримуватися від вчинення певних дій, що випливають з такого індивідуального акта; зупинення наказу або розпорядження командира (начальника), відданого військовослужбовцю в умовах воєнного стану чи в бойових обставинах.

Також не дозволяється вжиття заходів забезпечення позову, які полягають (або мають наслідком) у припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у проведення конкурсу, аукціону, торгів, тендера чи інших публічних конкурсних процедур, що проводяться від імені держави (державного органу), територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або за участю призначеного державним органом суб'єкта у складі комісії, що проводить конкурс, аукціон, торги, тендер чи іншу публічну конкурсну процедуру. Не дозволяється вжиття заходів

забезпечення позову, які полягають (або мають наслідком) у припиненні, відкладенні, зупиненні чи іншому втручанні у процедуру проведення добору кандидатів на посаду судді, конкурсу на посаду судді чи призначення на посаду судді. Не допускається забезпечення позову через зупинення дії рішень про примусове відчуження майна під час дії воєнного стану.

Тимчасово, під час дії воєнного стану та упродовж двох років після його припинення чи скасування, не дозволяється вжиття заходів забезпечення позову, щодо господарського товариства, яке відповідає сукупно таким критеріям: є оператором критичної інфраструктури; частки (акції, паї) господарського товариства були примусово відчужені під час дії воєнного стану; державі у статутному капіталі господарського товариства прямо або опосередковано належить понад 50 відсотків часток (акцій, паїв).

Заява про забезпечення позову розглядається судом, у провадженні якого перебуває справа або до якого має бути поданий позов, не пізніше двох днів від дня її надходження, без повідомлення учасників справи. За клопотанням учасника справи суд може допустити заміну одного заходу забезпечення позову іншим. Ухвала суду про забезпечення позову має відповідати вимогам до виконавчого документа, установленим законом. Така ухвала підлягає негайному виконанню від дня її постановлення незалежно від її оскарження і відкриття виконавчого провадження.

Суд може скасувати заходи забезпечення позову з власної ініціативи або за вмотивованим клопотанням учасника справи. Заходи забезпечення позову, ужиті судом до подання позову, скасовуються судом також у разі неподання заявником відповідної позовної заяви, повернення позовної заяви, відмови у відкритті провадження у справі.

Запитання і завдання

1. Наведіть поняття примусу в адміністративному процесі.
2. Які існують види процесуального примусу?
3. У яких випадках застосовується забезпечення позову за адміністративним позовом?
4. Розкрийте підстави забезпечення позову.
5. Назвіть винятки, коли не допускається забезпечення позову.
6. З’ясуйте особливості заборони заходів забезпечення позову для господарських товариств під час дії воєнного стану та упродовж двох років після його припинення чи скасування.

РОЗДІЛ 5
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ

5.1 Поняття та зміст адміністративного позову

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. Так, вимогою є те, що позовна заява подається в письмовій формі позивачем або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Адміністративний позов *– це 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. У позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета правової суперечки та їх обґрунтування.*

Адміністративний позов як процесуальний документ містить три елементи:

1) предмет;
2) підстава;
3) зміст позову[1].

Будь-яких чітких вимог до вигляду позовної заяви закон не встановлює, але в КАС України передбачено вимогу, щоб у позовній заяві зазначалося:

– найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;
– 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, адреса електронної пошти, відомості про наявність або відсутність електронного кабінету;

[1] Гебеш С. А. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства. Дисертація за спеціальністю 12.00.07. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2021. URL: https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/34266

- зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо у 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;
- виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують такі обставини;
- відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у разі якщо законом установлено обов'язковий досудовий порядок урегулювання правової суперечки;
- відомості про вжиття 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 електронних 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) із тим самим предметом та з тих самих підстав.

5.2 Відзив на позовну заяву

У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову. Відзив як спеціальний процесуальний документ безпосередньо пов'язаний з конституційними засадами судочинства: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості. Відзив також нерозривно пов'язаний із правом особи на справедливий суд, яке гарантовано ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Відзив на позовну заяву *як процесуальний документ – це заперечення відповідача щодо заявлених позовних вимог, а також позиція стосовно визнання позову повністю або частково, а неподання відповідачем відзиву може бути розцінено судом як визнання позову за замовчуванням або за законом.*

За загальним правилом, відповідач має право визнати позов повністю або частково, подати відзив на позовну заяву. Але щодо суб'єкта владних повноважень неподання відзиву на позов суб'єктом владних повноважень без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову.

Відзив подається в строк, установлений судом, який не може бути меншим п'ятнадцяти днів від дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. Проте є категорія спорів, у яких вимога до оперативності їх вирішення фактично позбавляє учасників справи певних процесуальних прав. Так, відповідно до ч. 2 ст. 283-1 КАС України у справах про застосування санкцій особа, щодо якої ставиться питання про застосування санкції, передбаченої п. 1-1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про санкції», має право подати відзив на позовну заяву у дводенний строк від дня одержання позовної заяви. У справах за адміністративними позовами про оскарження рішень у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, упродовж одного дня від дня одержання відповідного повідомлення відповідач зобов'язаний отримати в суді копію ухвали про відкриття провадження, копії позовної заяви й доданих до неї документів та у дводенний строк від дня одержання такої ухвали та копій документів подати безпосередньо до канцелярії суду відзив на позовну заяву та копії оскаржуваних рішень і документів, що стали підставою для їх ухвалення[1].

У разі ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк без поважних причин суд вирішує справу за наявними матеріалами.

5.3 Відповідь на відзив і поясненнях третьої особи

У *відповіді на відзив* позивач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень та мотиви їх визнання або відхилення.

Відповідь на відзив подається у строк, установлений судом. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування та аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті.

У запереченні відповідач викладає свої пояснення, міркування та аргументи щодо наведених позивачем у відповіді на відзив пояснень, міркувань й аргументів і мотиви їх визнання або відхилення.

Відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, має право пред'явити зустрічний позов у строк для подання відзиву. Зустрічний позов ухвалюється до спільного розгляду з первісним позовом, якщо обидва позови взаємопов'язані та

[1] Берназюк Я. Про відзив як спеціальний процесуальний документ. *Верховний Суд. Судова влада*. 04.10.2022. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1328660/

спільний їх розгляд є доцільним, зокрема коли вони виникають з одних правовідносин або коли задоволення зустрічного позову може виключити повністю або частково задоволення первісного позову.

У *поясненнях третьої особи* щодо позову або відзиву третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи та міркування на підтримку або заперечення проти позову.

У заявах із процесуальних питань (заявах, клопотаннях, запереченнях проти заяв і клопотань) учасники справи викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення, міркування тощо щодо процесуальних питань. Такі заяви можуть висловлюватися усно або подаватися в письмовій формі. У випадках, визначених законодавством, заяви та клопотання подаються тільки в письмовій формі.

5.4 Нерозривний взаємозв'язок позовної заяви та відкриття провадження в адміністративній справі

Провадження в адміністративній справі відкривається на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Відкриттю провадження в адміністративній справі властиві власні принципи, функції та учасники, що дозволяє виокремити його в окрему стадію адміністративного судочинства. Функціями цієї стадії є функції, які нерозривно пов'язані з юридичними фактами та їх наслідками. Це зокрема: офіційної визначеності; процесотворення; правонаділення; трансформування; призупинення; припинення; а також функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії, – регуляції; забезпечення; процесуальної інформаційності; оцінювання. Звернення громадян до суду з адміністративним позовом як підставу відкриття провадження в адміністративній справі доцільно розглядати в сукупності двох аспектів – матеріально-правового та процесуально-правового[1].

Суддя після одержання позовної заяви зобов'язаний:

– з'ясувати, чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); чи відповідає позовна заява вимогам, установленим КАС України;
– чи належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства й чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; чи позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням установленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

[1] Гебеш С. А. Відкриття провадження в адміністративній справі як стадія адміністративного судочинства : дисертація за спеціальністю 12.00.07. Ужгород : Ужгородський національний університет. 2021. URL: https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/34266

– чи немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, установлених законодавством.

Суддя постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, установивши, що позовну заяву подано без дотримання вимог, установлених КАС України, або позовну заяву подано особою, яка зобов'язана зареєструвати електронний кабінет, але не зареєструвала його. Заяви, скарги, клопотання, за подання яких передбачено сплату судового збору, залишаються судом без руху також у разі, якщо на момент відкриття провадження за відповідною заявою, скаргою, клопотанням суд виявить, що відповідна сума судового збору не зарахована до спеціального фонду Державного бюджету України.

У разі надходження до суду справи, що підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку господарського чи цивільного судочинства, суд перевіряє наявність підстав для залишення позовної заяви без руху відповідно до вимог адміністративного процесуального закону, чинного на дату подання позовної заяви.

Суд зазначає недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, який не може перевищувати десяти днів від дня вручення ухвали про залишення позовної заяви без руху. Якщо ухвала про залишення позовної заяви без руху постановляється з підстави несплати судового збору в установленому законом розмірі, суд у такій ухвалі має зазначити точну суму судового збору, яку потрібно сплатити (доплатити).

Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду та ухвалюється до розгляду.

Суд може повернути позовну заяву, якщо:

– позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;
– позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
– позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;
– позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання суперечки у випадках, в яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання суперечки;
– позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання

про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду; порушено правила об'єднання позовних вимог; відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;

– якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного законодавством; якщо заяву не було подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними.

Суддя повертає позовну заяву й додані до неї документи без розгляду не пізніше п'яти днів від дня її надходження або від дня закінчення строку на усунення недоліків. Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, установленому законом.

Важливо відрізняти причини, через які суд повертає позовну заяву, від тих обставин, через які суд відмовляє у відкритті провадження. Адже на відміну від повернення позовної заяви, коли сторона може повторно звернутися до адміністративного суду, повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого судом постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається. Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства; у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Важливим та завершальним етапом на стадії звернення до суду є відкриття провадження у справі та адміністративно-процесуальні дії судді, пов'язані з ухваленням позовної заяви, що гарантують подальший рух справи. Відкриття провадження у справі включає в себе дії особи, яка подає позовну заяву до суду, тобто позивача, і дії судді, які відбуваються після ухвалення заяви до провадження. Ці дії направлені на встановлення умов, підстав та порядку реалізації права особи, що звертається до суду за судовим захистом[1].

[1] Ільчишин Н. В. Відкриття провадження в адміністративній справі: сутність та значення адміністративної процесуальної правосуб'єктності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 396–399.

Запитання і завдання

1. Наведіть визначення адміністративного позову.
2. Які елементи містить адміністративний позов як процесуальний документ?
3. Розкрийте основні складові змісту позовної заяви.
4. Розкрийте поняття відзиву на позовну заяву.
5. До яких процесуальних наслідків призводить ненадання відповідачем відзиву в установлений судом строк?
6. З'ясуйте значення відповіді на відзив і пояснень третьої особи.
7. У чому полягає нерозривний взаємозв'язок позовної заяви та відкриття провадження в адміністративній справі?
8. З'ясуйте обов'язки судді після одержання позовної заяви.
   Що зобов'язаний зробити суд, якщо виявляє недоліки в позовній заяві?
9. У яких випадках суд може повернути позовну заяву?
10. Складіть позовну заяву до адміністративного суду виходячи з таких вихідних умов:

    Найменування суду першої інстанції, до якого подається заява: Житомирський окружний адміністративний суд

    Найменування сторін та інших учасників справи:

    Позивач: ОСОБА_1, Адреса: 12401, м. Житомир, вул. Івана Франка, буд. 17, кв. 56 Телефон: +38 050 567 89 07, Електронна адреса: zurtuljd@gmail.com

    Відповідач: Військова частина НОМЕР_1 Адреса

    Зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми: Позивач не заявляє вимог про відшкодування матеріальної шкоди, а просить скасувати рішення та зобов'язати відповідача вчинити певні дії.

    Зміст позовних вимог та виклад обставин: Позивач подає адміністративний позов до Військової частини НОМЕР_1 про скасування рішення та зобов'язання вчинити дії. Позов стосується рішення житлової комісії військової частини НОМЕР_1, оформленого протоколом від 26.11.2021 № 11, щодо зняття ОСОБА_1 з обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов.

    Позивач був звільнений наказом командира військової частини НОМЕР_1 від 18.10.2021 № 233 у запас, що позбавляє його права залишатися на квартирному обліку при військовій частині. Водночас наказом вказано, що загальна вислуга ОСОБА_1 у Збройних силах України становить 30 років 02 місяців 23 дні, він проходив службу у військовій частині НОМЕР_1, був забезпечений службовим житлом та перебував на квартирному обліку з 25.11.2005.

    Після вимоги військової частини НОМЕР_1 звільнити службове житло, представник позивача звернувся з адвокатським запитом, але відповідач не надав документів, які підтверджують правомірність зняття з квартирного обліку.

Виклад доказів, що підтверджують обставини:

- Рішення житлової комісії військової частини НОМЕР_1 від 26.11.2021 № 11.
- Наказ командира військової частини НОМЕР_1 від 18.10.2021 № 233 про звільнення.
- Витяг із протоколу житлової комісії.
- Адвокатський запит та відповідь на нього.
- Інші документи, що підтверджують перебування позивача на квартирному обліку.

Відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору: Позивач звертався до відповідача із запитами, але не отримав належної відповіді.

Відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову: На момент подання позову заходи забезпечення доказів не здійснювалися.

Перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви:

- Копія рішення житлової комісії військової частини НОМЕР_1 від 26.11.2021.
- Копія наказу командира військової частини від 18.10.2021.
- Витяг із протоколу житлової комісії.
- Копія адвокатського запиту та відповіді.
- Документи, що підтверджують право позивача на квартирний облік.
- Копія позовної заяви для відповідача.
- Квитанція про сплату судового збору.

Обґрунтування порушення прав позивача

Відповідач при ухваленні рішення про зняття ОСОБИ_1 з квартирного обліку не дотримався передбачених законодавством процедур, не повідомив позивача про ухвалене рішення та не надав можливості надати необхідні документи для збереження права на житловий облік.

Власне письмове підтвердження позивача

Позивач підтверджує, що ним не подано іншого позову до цього самого відповідача з тим самим предметом та з тих самих підстав.

РОЗДІЛ 6
ПРОВАДЖЕННЯ В СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

6.1 Підготовче провадження

Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі та закінчується закриттям підготовчого засідання.

На підготовчому провадженні вживаються заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні упродовж розумного строку. В адміністративних справах підготовче провадження є тим фундаментом, на якому розвивається подальше провадження у справі і яке багато в чому зумовлює результат судового розгляду. Ефективність діяльності суду з розгляду і вирішення адміністративних справ і можливість максимального виконання завдань правосуддя значною мірою залежить від якості розпорядчих дій, які здійснюються саме на стадії підготовчого провадження[1].

Завданнями підготовчого провадження є остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; з'ясування заперечень проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Підготовче провадження має бути проведене упродовж шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більш як на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду.

Для виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання. Підготовче засідання проводиться судом із повідомленням учасників справи.

У підготовчому засіданні суд оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів; з'ясовує, чи бажають сторони вирішити суперечку через примирення, провести позасудове врегулювання суперечки через медіації або звернутися до суду для проведення врегулювання суперечки за участю судді; у разі потреби заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них і розглядає відповідні заяви; вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, ухвалення зустрічного позову, якщо ці питання

[1] Роженко Д. В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 133–140.

не були вирішені раніше; роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані певним учасником справи; з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові та відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцем перебування; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судове засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста; за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову; вирішує заяви та клопотання учасників справи; направляє судові доручення; встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення; установлює строк для подання пояснень третіми особами; установлює строки та порядок врегулювання суперечки за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення; призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті; установлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, і порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання; вирішує питання про колегіальний розгляд справи; здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті.

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про:

1) залишення позовної заяви без розгляду;
2) закриття провадження у справі;
3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті.

Винесені рішення за результатами проведення стадії підготовчого провадження є тим етапом, який дає підстави для переходу до стадії судового розгляду у справі. Завершальний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі може бути завершальним етапом у разі винесення рішення про закриття провадження в адміністративній справі з підстав, передбачених КАС України. Підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України відіграє важливе значення, адже на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи через усебічне та ґрунтовне попереднє вивчення матеріалів справи, при цьому проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання суперечки до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства[1].

[1] Келеберда В. І. Значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1 (22), том 5. С. 66–69.

6.2 Урегулювання спору за участю судді

Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи REC (2001) 9 визначає, що деякі альтернативні засоби, як-от процедура примирення, врегулювання суперечки через посередництво та перемовини, можуть використовуватися упродовж судового провадження, можливо, за рекомендацією судді[1].

Процедура врегулювання спору за участю судді є новим інститутом адміністративного судочинства України. Процесуально-правова природа врегулювання спору за участю судді відрізняється від загальновідомого інституту альтернативного розв'язання правових спорів – медіації, оскільки в її рамках примирення відбувається між сторонами за участю медіатора як професійного посередника між сторонами конфлікту поза рамками судового процесу, однак частково процесуальний закон може визначати певні особливості, наділяючи таким чином медіацію окремими процесуальними ознаками. Зокрема, це стосується процесуального статусу медіатора, процесуального оформлення результатів проведення процедури медіації, виконання укладених угод. Законодавець використовує також поняття «примирення сторін», «мирова угода», оскільки медіація не є виключно процесуальним інститутом та не може бути відповідно обтяжена вимогами процесуального закону.

Урегулювання спору за участю судді має дещо іншу правову природу та процесуальні особливості застосування. Застосування процедури врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві може також обмежуватися самою специфікою адміністративного судочинства. Пояснюється це тим, що суб'єкт владних повноважень під час використання будь-якої примирювальної процедури не може вийти за межі своїх повноважень, визначених законом[2].

Урегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. У разі недосягнення сторонами мирного врегулювання спору за наслідками проведення його врегулювання повторне проведення врегулювання спору за участю судді не дозволяється.

Проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Сторони мають право брати участь у таких нарадах у режимі відеоконференції. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників та судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо.

Суддя спрямовує врегулювання спору для досягнення сторонами примирення. На початку проведення першої спільної наради з урегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок проведення такого врегулювання спору, права та обов'язки сторін. Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави

---

[1] Рекомендація REC (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. 2021. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf

[2] Муза О. В. Процесуальні особливості врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 6. С. 140–143.

та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо засобів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання.

Під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору. Але під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, оцінювати докази у справі.

Інформація, отримана будь-якою зі сторін, а також суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Під час урегулювання спору за участю судді протокол наради не ведеться та не здійснюється фіксування технічними засобами.

Процедура врегулювання спору за участю судді проводиться упродовж розумного строку, але не більше тридцяти днів від дня постановлення ухвали про її проведення.

Урегулювання спору за участю судді припиняється:

1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді;
2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді;
3) за ініціативою судді у разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін;
4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

Суддя, який брав участь у врегулюванні спору у справі за участю судді, не може брати участі в розгляді цієї справи по суті або в перегляді будь-якого ухваленого в ній судового рішення, крім випадку, коли проведення врегулювання спору за участю судді було ініційовано суддею, але до закінчення встановленого судом в ухвалі про відкриття провадження у справі строку сторона заперечила проти його проведення.

Активне впровадження примирювальних процедур у судовому процесі має вплинути на зниження показника навантаженості адміністративних судів. На жаль, на сьогодні ці механізми не є популярним. Так, згідно з судовою статистикою за 2023 рік 731 107 справ і матеріалів надійшло на розгляд до першої інстанції, а загальні показники кількості справ і матеріалів, розглянутих судами першої інстанції в порядку адміністративного судочинства за рік сягає 682 117 справ. І, на жаль, за 2023 рік була лише одна ухвала про проведення врегулювання спору за участю судді[1].

[1] Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства. *Судова статистика*. 2023 URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2023

6.3 Розгляд справи по суті та винесення рішення адміністративного суду

Завданням розгляду справи по суті є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат. Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів від дня відкриття провадження у справі, а в разі продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня від дня закінчення такого строку.

Суд розглядає справу по суті упродовж тридцяти днів від дня початку розгляду справи по суті.

Розгляд справи відбувається в судовому засіданні. Учасник справи, його представник має право брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду або у приміщенні іншого суду за умови наявності в суді відповідної технічної можливості, про яку суд зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі, крім випадків, коли явка цього учасника справи в судове засідання визнана судом обов'язковою.

У призначений для розгляду справи час голова відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається. З оголошенням головою судового засідання відкритим розпочинається розгляд справи по суті.

Під час розгляду справи по суті суддя керує ходом судового засідання, забезпечує дотримання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи.

На початку судового засідання суддя встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання, а також перевіряє повноваження посадових і службових осіб, їхніх представників, після чого з'ясовує обізнаність учасників справи з їхніми правами та обов'язками та роз'яснює їх у разі потреби.

Далі суд заслуховує вступне слово, в якому стисло викладається зміст та підстави вимог і заперечень щодо предмета позову, даються необхідні пояснення спочатку позивачем та третьою особою, яка бере участь на його стороні, потім відповідачем та третьої особи, яка бере участь на його стороні, а далі інші учасники справи. Учасники справи з дозволу судді можуть ставити питання одне одному.

На етапі з'ясування обставин, на які учасники справи посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, суд досліджує докази, якими вони обґрунтовуються. Досліджуючи докази у справі, суд ознайомлюється з письмовими й електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглядає речові докази. Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу доказів, ставити питання експертам.

Якщо в судовому засіданні є свідки, то допит свідка після присяги починається з пропозиції розповісти все, що йому відомо у цій справі, після чого першою свідку ставить питання особа, за клопотанням якої викликано свідка, а потім інші учасники справи.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами суддя надає сторонам та іншим учасникам справи можливість дати додаткові пояснення, після чого суд переходить до судових дебатів.

Фінальною стадією судового засідання є судові дебати, коли учасники справи виступають із промовами (заключним словом). У цих промовах можна посилатися лише на обставини та докази, які досліджені в судовому засіданні.

Судовий розгляд у суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку закінчується ухваленням постанови. Суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

Рішення суду має ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним й обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно й усебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

Запитання і завдання

1. Визначте строки, терміни початку й закриття підготовчого провадження.
2. Якими є завдання підготовчого провадження?
3. Що має з'ясовувати суд в ході підготовчого провадження?
4. Які варіанти може ухвалити суд за результатами підготовчого засідання?
5. Якими є особливості та наслідки врегулювання спору за участю судді?
6. Розкрийте завдання розгляду справи по суті.
7. Які існують строки розгляду справи по суті?
8. Схарактеризуйте етапи розгляду справи по суті.
9. Розкрийте процесуальні повноваження судді при розгляді справи по суті.
10. Проаналізуйте порядок установлення осіб, які прибули в судове засідання, а також перевірки повноважень посадових і службових осіб, їхніх представників.
11. Розкрийте способи з'ясування обізнаності учасників справи з їхніми правами та обов'язками та роз'яснення їх.
12. Розкрийте порядок дослідження доказів.
13. У який спосіб здійснюється допит свідків, заслуховування експертів, спеціалістів і надаються додаткові пояснення?
14. Розкрийте особливості проведення судових дебатів.
15. За якими критеріями суд обґрунтовує рішення?

РОЗДІЛ 7
ОСОБЛИВОСТІ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ І ВІДНОВЛЕННЯ ВТРАЧЕНОГО СУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

7.1 Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ

Сфера публічно-правових відносин характеризується різноманіттям управлінської діяльності, з яким тісно пов'язана юридична природа адміністративних спорів, що й зумовлює деякі процесуальні особливості розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ. КАС України виокремлює кілька видів адміністративних суперечок, вирішення яких потребує спеціального, виключного врегулювання нормами права: порядку та умов розгляду і вирішення таких суперечок; строків звернення до суду, розгляду справ та їх обчислення; уточнення суб'єктів звернення; можливості апеляційного чи касаційного оскарження тощо. Ці та інші винятки із загального порядку розгляду й вирішення справ і становлять особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ[1].

Публічно-правові відносини є досить розгалуженими, різновекторними. Суперечки, що при цьому виникають, також мають різний характер, який не дозволяє вписати їх вирішення в єдину процесуальну форму, в один процесуальний порядок, у єдині процесуальні умови. Тобто вирішення завдань адміністративного судочинства у таких справах можливе лише при спеціальних процесуальних строках, процедурі та суб'єктах звернення до суду та в разі відкриття адміністративного провадження, порядку та умов розгляду і вирішення суперечок, оскарження в них судових рішень, їх виконання тощо[2].

Серед окремих категорій адміністративних справ визначаються:

- справи щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень;
- справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України;
- справи щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку

[1] Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 488–495.

[2] Черникова А. О. Проблемні питання диференціації процесуальної форми адміністративного судочинства України та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 57–63.

України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку;
– справи за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби.

Термінові справи водночас зі *складними* названо окремими категоріями адміністративних справ, щодо яких запроваджені особливості позовного провадження. Зокрема, такі особливості пов'язані з такими діями: повідомленням учасників справи про дату, час і місце розгляду; поданням заяв по суті справи; обчисленням процесуальних строків; проголошенням і врученням судових рішень; апеляційним і касаційним оскарженням судових рішень.

Термінові адміністративні справи *потрібно розуміти як визначені КАС України справи щодо окремих категорій публічно-правових спорів, які потребують особливого порядку провадження в них, зумовленого невідкладними процесуальними діями та рішеннями, зволікання проведення (ухвалення) яких призведе до порушення прав, свобод, інтересів суб'єктів публічно-правових відносин.*

Законодавцем визнані такі термінові адміністративні справи:

1) щодо: а) оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; б) уточнення списку виборців; в) оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум; г) оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу; ґ) виборів Президента України; д) справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму;
2) за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, про усунення перешкод і заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань;
3) щодо гарантованого забезпечення потреб оборони;
4) за зверненням органів доходів і зборів;
5) 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, на підставі зняття арешту з таких активів та надання доступу до них;

6) про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності;
7) із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;
8) із приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця;
9) за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі України, затримання іноземців або осіб без громадянства.

У термінових справах суд негайно повідомляє відповідача та інших учасників справи про подання позовної заяви, про дату, час і місце розгляду справи через направлення тексту повістки до електронного кабінету, а за його відсутності – кур'єром або за відомими суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку.

Термінові адміністративні справи можуть ініціюватись як фізичною (юридичною) особою з метою відновлення порушених суб'єктом владних повноважень її прав, свобод, інтересів, так і органом (посадовою, службовою особою) для виконання ним (нею) своїх публічновладних управлінських функцій. Характер спору, що є предметом розгляду адміністративного суду, вказує на правову доцільність швидкого реагування на порушення прав, свобод та інтересів осіб у публічно-правових відносинах, зволікання з яким призведе до нівелювання таких відносин, неможливості вчинити певні дії чи ухвалити певні рішення або виконати завдання, поставлені перед тими чи іншими органами. Неможливість зволікання (терміновість) визначає негайність, невідкладність виконання процесуальних дій, пріоритетність розгляду таких справ. Цей термін видається складовою частиною поняття «розумний строк» як найкоротшого строку розгляду і вирішення адміністративної справи, достатнього для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Швидке розв'язання публічно-правового конфлікту не має завдавати шкоди встановленню всіх обставин адміністративної справи[1].

7.2 Відновлення втраченого судового провадження

Утрачене судове провадження в адміністративній справі може бути відновлене за заявою учасника справи або за ініціативою суду. Відновлення повністю або частково втраченого судового провадження в адміністративній справі, закінченій ухваленням судового рішення або в якій провадження закрите, проводиться в порядку, установленому КАС України. Заява про відновлення втраченого

[1] Пащенко К. С. Термінові справи в адміністртивному судочинстві Україниу контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 190–195.

судового провадження може бути подана до суду незалежно від строку зберігання судового провадження.

При розгляді заяви про відновлення втраченого судового провадження суд бере до уваги частину справи, яка збереглася (окремі томи, жетони, матеріали з архіву суду тощо); документи, надіслані (видані) адміністративним судом учасникам судового процесу та іншим особам до втрати справи, копії таких документів; матеріали виконавчого провадження, якщо воно здійснювалося за результатами розгляду справи; будь-які інші документи та матеріали, подані учасниками судового процесу, за умови, що такі документи та матеріали є достатніми для відновлення справи; відомості Єдиного державного реєстру судових рішень; дані, що містяться в Єдиній судовій інформаційно-комунікаційній системі; будь-які інші відомості, документи тощо, отримані в законний спосіб з інших офіційних джерел.

На підставі зібраних і перевірених матеріалів суд постановляє ухвалу про відновлення втраченого судового провадження повністю або в частині, яку, на його думку, потрібно відновити. В ухвалі суду про відновлення втраченого судового провадження зазначається, на підставі яких конкретно даних, поданих до суду і досліджених у судовому засіданні, суд уважає установленим зміст відновленого судового рішення, наводяться висновки суду про доведеність того, які докази досліджувалися судом і які процесуальні дії вчинялися з втраченого провадження. У разі недостатності зібраних матеріалів для точного відновлення втраченого судового провадження суд відмовляє у відновленні втраченого судового провадження й роз'яснює учасникам справи право на повторне звернення з такою самою заявою за наявності необхідних документів.

Запитання і завдання

1. Розкрийте особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ щодо оскарження:
   - нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень;
   - дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, бездіяльності Кабінету Міністрів України;
   - індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків з ринку;
   - адміністративних позовів про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної потреби.

2. З’ясуйте процесуальне розуміння термінових справ.
3. Назвіть види термінових адміністративних справ.
4. Розкрийте особливості ініціації та розгляду термінових справ.
5. За чиєю ініціативою може бути відновлене втрачене судове провадження?
6. Які обставини враховує суд при відновленні втраченого судового провадження?
7. Яким є зміст ухвали про відновлення втраченого судового провадження повністю або частково.

РОЗДІЛ 8
ПРОВАДЖЕННЯ З ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

8.1 Перегляд судових рішень: апеляційне провадження, касаційне провадження, за нововиявленими обставинами або за виключними обставинами

Право на перегляд справи та оскарження судового рішення реалізується у чітко визначених процесуальних формах, що має забезпечувати у сфері правосуддя мінімізацію судових помилок і гарантувати законність та обґрунтованість остаточного рішення у справі.

Ініціатором перегляд справи та оскарження судового рішення є не суб'єкт процесу (суд), а певні учасники процесу. Перегляд судових рішень в порядку апеляції чи касації, за нововиявленими або виключними обставинами є факультативними стадіями процесу. Право на перегляд справи та оскарження виникає від моменту винесення і проголошення судового рішення. Право на перегляд справи та оскарження судового рішення реалізується в часі за інстанційною ознакою: без перегляду справи в апеляційному провадженні не можливий її перегляд в касаційному провадженні. Така поетапність реалізації права особи на перегляд справи та оскарження судового рішення має зменшувати ймовірність помилок при винесені кінцевого та остаточного судового рішення по справі[1].

8.1.1 Апеляційне провадження. Право на апеляційне оскарження мають учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, і можуть реалізувати це право подавши апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Апеляційна скарга на рішення суду подається упродовж тридцяти днів, а на ухвалу суду – упродовж п'ятнадцяти днів від дня його (її) проголошення. Апеляційна скарга залишається без руху в разі, якщо вона подана після закінчення строків і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані неповажними.

Апеляційна скарга реєструється в день її надходження до суду апеляційної інстанції та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу. За відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження суд апеляційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі.

---

[1] Миколенко О. М., Добровольська Н. В. Право особи на перегляд справи та оскарження судового рішення: поняття та особливості правового регулювання. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 4 (70). С. 182–187.

Законодавством установлено чіткі межі перегляду судом апеляційної інстанції. Так, суд апеляційної інстанції переглядає справу за наявними в ній і додатково поданими доказами та перевіряє законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції в межах доводів та вимог апеляційної скарги. Відбувається дослідження доказів, що стосуються фактів, на які учасники справи посилаються в апеляційній скарзі та (або) відзиві на неї. Докази, які не були подані до суду першої інстанції, ухвалюються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи надав докази неможливості їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами та вимогами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено порушення норм процесуального права, які є обов'язковою підставою для скасування рішення, або неправильне застосування норм матеріального права.

Апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута упродовж шістдесяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Популярним є розгляд справи адміністративним судом апеляційної інстанції в порядку письмового провадження. Суд апеляційної інстанції наділений правом розглянути справу в порядку письмового провадження без повідомлення учасників справи за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; або неприбуття жодного з учасників справи в судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; або подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені у порядку письмового провадження.

Серед *повноважень* суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на судове рішення визначаються такі:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судове рішення – без змін;
2) скасувати судове рішення повністю або частково та ухвалити нове судове рішення у відповідній частині або змінити судове рішення;
3) скасувати судове рішення повністю або частково й у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю чи частково;
4) визнати нечинним судове рішення суду першої інстанції повністю або частково у визначених КАС України випадках і закрити провадження у справі у відповідній частині;
5) скасувати судове рішення й направити справу для розгляду до іншого суду першої інстанції за встановленою підсудністю.

Суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а рішення або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи й ухвалив судове рішення з дотриманням норм матеріального і процесуального права.

Підставами для скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення є такі:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;
2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими;
3) невідповідність висновків, викладених у рішенні суду першої інстанції, обставинам справи;
4) неправильне застосування норм матеріального права (неправильне тлумачення закону або застосування закону, який не підлягає застосуванню, або незастосування закону, який підлягав застосуванню) або порушення норм процесуального права (якщо це порушення призвело до неправильного вирішення справи).

Рішення суду підлягає скасуванню з направленням справи на розгляд за встановленою законом підсудністю, якщо рішення ухвалено судом із порушенням правил юрисдикції (підсудності).

Суд апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов. Постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили від дати її ухвалення. Процедурні питання, пов'язані з рухом справи, клопотання та заяви учасників справи, питання про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення провадження у справі вирішуються судом апеляційної інстанції через постановлення ухвал. Ухвала суду апеляційної інстанції набирає законної сили з моменту її проголошення.

Після закінчення апеляційного розгляду справа у п'ятнадцятиденний строк повертається до суду першої інстанції, який її розглядав.

Постанови суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку. Єдиним судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Верховний Суд. Касаційна скарга на судове рішення подається упродовж тридцяти днів від дня його проголошення. Касаційна скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції.

8.1.2 Касаційне оскарження. Право на касаційне оскарження мають учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Вони мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, а також постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково.

У касаційному порядку також можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті або закриття апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, щодо забезпечення позову та заміни заходу забезпечення позову, про відмову ухвалити додаткове рішення, про роз'яснення рішення чи відмову в роз'ясненні рішення, про внесення або відмову у внесенні виправлень у рішення, про повернення заяви

про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про відмову в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, про заміну сторони у справі, про накладення штрафу в порядку процесуального примусу, окремі ухвали.

Підставами касаційного оскарження судових рішень є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права. Не підлягають касаційному оскарженню рішення, ухвали суду першої інстанції та постанови, ухвали суду апеляційної інстанції у справах, рішення у яких підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом; судові рішення у справах незначної складності та інших справах, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження (крім справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження), крім винятків, передбачених законодавством.

За відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі.

Межі перегляду судом касаційної інстанції передбачають, що суд касаційної інстанції може переглядати судові рішення виключно в межах доводів і вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, 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 певного доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази. У суді касаційної інстанції не ухвалюються й не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції. Зміна предмета та підстав позову в суді касаційної інстанції не дозволяється. Суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлено порушення норм процесуального права.

Касаційна скарга на рішення та постанови має бути розглянута впродовж шістдесяти днів, а на ухвали – упродовж тридцяти днів від дня постановлення ухвали про відкриття касаційного провадження у справі.

Суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів, передає справу на розгляд палати, до якої входить така колегія, об'єднаної палати, якщо ця колегія вважає за потрібне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів з цієї самої палати або у складі такої палати, у складі колегії суддів з іншої палати або у складі іншої палати чи об'єднаної палати відповідно.

Передання справи на розгляд Великої палати Верховного Суду можливе, якщо колегія суддів, палата, об'єднана палата вважають за потрібне відступити

від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду, або відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої палати.

Також суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії або палати, має право передати справу на розгляд Великої палати Верховного Суду, якщо дійде висновку, що справа містить виключну правову проблему і таке передання потрібне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

Справа підлягає переданню на розгляд Великої палати Верховного Суду, коли учасник справи оскаржує судове рішення з підстав порушення правил предметної юрисдикції, крім випадків, якщо учасник справи, який оскаржує судове рішення, брав участь у розгляді справи в судах першої чи апеляційної інстанції та не заявляв про порушення правил предметної юрисдикції; учасник справи, який оскаржує судове рішення, не обґрунтував порушення судом правил предметної юрисдикції наявністю судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду у справі з подібною підставою та предметом позову у подібних правовідносинах; Велика палата Верховного Суду вже викладала у своїй постанові висновок щодо питання предметної юрисдикції спору в подібних правовідносинах.

Питання про передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої палати Верховного Суду вирішується судом за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи.

Після передання справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої палати визначений у ній суддя-доповідач у разі потреби звертається до відповідних фахівців Науково-консультативної ради при Верховному Суді стосовно підготовки наукового висновку щодо застосування норми права, питання щодо якого стало підставою для передання справи на розгляд Великої палати, крім випадків, коли висновок щодо застосування цієї норми у подібних правовідносинах був раніше отриманий Верховним Судом.

Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу – без задоволення;
2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;
3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково та ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;
4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково й залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

5) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й закрити провадження у справі чи залишити позов без розгляду у відповідній частині;
6) у визначених КАС України випадках визнати нечинними судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково й закрити провадження у справі у відповідній частині;

Суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги ухвалює судові рішення у формі постанов. Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили від дати її ухвалення. Процедурні питання вирішуються судом касаційної інстанції через постановлення ухвал. Ухвала суду касаційної інстанції набирає законної сили від моменту її проголошення.

Судові рішення суду касаційної інстанції є остаточними та оскарженню не підлягають. Після закінчення касаційного розгляду справа у п'ятнадцятиденний строк повертається до суду першої інстанції, який її розглядав.

Судове рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної сили, може бути переглянуто за нововиявленими або виключними обставинами.

Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були й не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;
2) установлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі;
3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

Перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами в разі ухвалення нових законів, інших нормативно-правових актів, якими 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.

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є: установлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане; установлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді в учиненні кримінального правопорушення, унаслідок якого було ухвалено судове рішення; установлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом.

При перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду

при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову.

Заява про перегляд судового рішення суду першої інстанції за нововиявленими або виключними обставинами подається до суду, який ухвалив судове рішення. Заява про перегляд судових рішень судів апеляційної та касаційної інстанцій, якими змінено або скасовано судове рішення, подається до суду тієї інстанції, яким змінено або ухвалено нове судове рішення.

Заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні упродовж тридцяти днів від дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Справа розглядається за правилами, установленими для провадження в суді тієї інстанції, яка здійснює перегляд.

За результатами перегляду рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд може:

1) відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами й залишити відповідне судове рішення в силі;
2) задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення;
3) скасувати судове рішення і 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 й передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції.

У разі відмови в задоволенні заяви про перегляд рішення, ухвали за нововиявленими або виключними обставинами суд постановляє ухвалу. У разі задоволення заяви про перегляд судового рішення з підстав та скасування судового рішення, що переглядається, суд ухвалює рішення – якщо переглядалося рішення суду; ухвалює постанову – якщо переглядалася постанова; постановляє ухвалу – якщо переглядалася ухвала.

У разі залишення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без задоволення інші учасники справи можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими або виключними обставинами.

8.2 Розгляд типових і зразкових справ

Запровадження таких категорій справ, як типова, зразкова, регламентування порядку їх відкриття та розгляду спрямовані насамперед на те, щоб для значної кількості спорів, які виникають за подібних між собою фактичних передумов,

відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його територіальні структурні представництва, незгоду з діями чи рішеннями якого позивач мотивує подібними аргументами, суд найвищої судової інстанції, яким є Верховний Суд, як суд першої інстанції, ухвалив зразкове судове рішення із висновками про правильне трактування фактичних обставин справи та розуміння норм матеріального права, застосування яких зумовлене цими обставинами. Надалі рішення Верховного Суду у зразковій справі має орієнтувати суди, у провадженні яких перебувають типові справи, на однаковий підхід до розгляду справ цієї категорії.

Типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Законодавством не встановлено мінімальну кількість типових справ, розгляд яких є підставою для ухвалення зразкового рішення, але такі однотипні справи мають бути масовим, а не поодинокими.

Зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, ухвалена до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення.

Серед критеріїв таких справ є кількісний та якісний, адже саме кількість однотипних справ визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, а якісні критерії зумовлені тим, що є підстави, з яких суд, що надає подання, уважає, що така справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова[1].

Запровадження інститутів зразкових і типових справ спрямовано на єдність судової практики в однотипних справах і зменшення навантаження на суддів. На 2024 рік Верховним Судом опубліковано 31 ухвалу про відкриття провадження у зразковій справі і 29 рішень у зразкових справах[2].

Провадження в типових і зразкових справах характеризується особливою процедурою розгляду. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, уважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, зокрема посилання на типові справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

---

[1] Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 36. Т. 1. С. 117–119.

[2] Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Провадження у типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Запровадження інституту зразкових, типових справ в Україні є доцільним і вже показало свою ефективність. Завдяки цьому інституту створено сприятливі умови для єдності судової практики та запровадження інституту судового прецеденту в Україні.

8.3 Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Негайно виконуються рішення суду про:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць;
2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць;
3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
4) припинення повноважень посадової особи в разі порушення нею вимог щодо несумісності;
5) уточнення списку виборців;
6) усунення перешкод і заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;
7) включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку й надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом і його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням.

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання. У разі потреби спосіб, строки та порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, установленому законом. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одноособово.

Виконання судового рішення здійснюється на підставі виконавчого листа, виданого судом, який розглядав справу як суд першої інстанції. Виконавчі листи викладаються в електронній формі з використанням ЄСІТС із накладенням кваліфікованого електронного підпису судді.

Суд, який видав виконавчий документ, може за заявою стягувача або боржника виправити помилку, зроблену при його оформленні або виданні, чи визнати виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню. Суд визнає виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню повністю або частково, якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням, добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин.

Суд касаційної інстанції за заявою учасника справи або за своєю ініціативою може зупинити виконання оскаржуваного судового рішення або зупинити його дію (якщо рішення не передбачає примусового виконання) до закінчення його перегляду в касаційному порядку.

Стягувачам, які пропустили строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання з причин, визнаних судом поважними, пропущений строк може бути поновлено.

За заявою сторони суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, може відстрочити або розстрочити виконання рішення, а за заявою стягувача чи виконавця (у випадках, установлених законом) – установити чи змінити спосіб або порядок його виконання. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу й порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду.

Підставою для встановлення або зміни способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим. Вирішуючи питання про відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, суд також ураховує ступінь вини відповідача у виникненні спору; щодо фізичної особи – тяжке захворювання самої особи або членів її сім'ї, її матеріальне становище; стихійне лихо, інші надзвичайні події тощо. Відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення не може перевищувати одного року від дня ухвалення рішення, ухвали, постанови.

У разі вибуття однієї зі сторін виконавчого провадження за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, замінює сторону виконавчого провадження її правонаступником.

Питання про поворот виконання рішення суд вирішує за наявності відповідної заяви сторони. Суд апеляційної чи касаційної інстанції, ухвалюючи постанову, вирішує питання про поворот виконання, якщо, скасувавши рішення (визнавши його нечинним), він:

1) закриває провадження у справі;
2) залишає позов без розгляду;
3) відмовляє в позові повністю;
4) задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Якщо рішення після його виконання скасовано і справу повернуто на новий розгляд, суд, ухвалюючи рішення, вирішує питання про поворот виконання, якщо при новому розгляді справи він закриває провадження у справі; залишає позов без розгляду; відмовляє в позові повністю; задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Поворот виконання рішення про відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом владних повноважень, каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, рішення про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, а також рішення про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби допускається, якщо скасоване рішення було обґрунтовано повідомленими позивачем завідомо неправдивими відомостями або поданими ним підробленими документами.

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати в установлений 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.

Запитання і завдання

1. Розкрийте сутність права на перегляд справи та оскарження судового рішення.
2. Які існують види та суб'єкти оскарження судових рішень, ухвалених адміністративними судами?
3. Хто може бути ініціатором перегляду справи та оскарження судового рішення?

4. З'ясуйте, які особи мають право на апеляційне оскарження.
5. Які межі перегляду судом апеляційної інстанції встановлює апеляційна скарга?
6. Розкрийте форму та зміст апеляційної скарги.
7. У якій формі зазвичай розглядаються апеляційні скарги судом апеляційної інстанції?
8. Які повноваження має суд апеляційної інстанції?
9. Визначте варіанти рішень, які може ухвалити апеляційний суд за результатами розгляду апеляційної скарги.
10. Узагальніть підстави для скасування судового рішення суду першої інстанції повністю або частково та ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення.
11. З якого часу постанова суду апеляційної інстанції набирає законної сили?
12. З'ясуйте, хто має право на касаційне оскарження.
13. Визначте підстави касаційного оскарження судових рішень.
14. Які межі перегляду судом касаційної інстанції?
15. Розкрийте строки розгляду касаційної скарги на рішення та постанови.
16. За яких підстав можливе передання справи на розгляд Великої палати Верховного Суду?
17. З'ясуйте питання, які розглядаються при переданні справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої палати Верховного Суду.
18. Які варіанти рішень може ухвалити суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги?
19. Розкрийте, в якій формі суд касаційної інстанції ухвалює рішення за результатами розгляду касаційної скарги.
20. Визначте підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами.
21. Які підстави для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами?
22. Доведіть, які варіанти рішень може ухвалити суд касаційної інстанції за результатами перегляду рішення чи ухвали за нововиявленими або виключними обставинами.
23. Що таке типові адміністративні справи?
24. Розкрийте особливості зразкової адміністративної справи.
25. Які критерії виділення типових адміністративних справ?
26. Визначте процесуальні наслідки відкриття провадження в типових адміністративних справах.

РОЗДІЛ 9
ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПИТАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

9.1 Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Негайно виконуються рішення суду про:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів із Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць;
2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць;
3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;
4) припинення повноважень посадової особи в разі порушення нею вимог щодо несумісності;
5) уточнення списку виборців;
6) усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;
7) включення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних із провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій з такого переліку та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом та його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням.

Судове рішення, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, є підставою для його виконання. У разі потреби спосіб, строки та порядок виконання можуть бути визначені в самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Примусове виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, установленому законом. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, вирішує суддя адміністративного суду одноособово.

Виконання судового рішення здійснюється на підставі виконавчого листа, виданого судом, який розглядав справу як суд першої інстанції. Виконавчі листи викладаються в електронній формі з використанням ЄСІТС із накладенням кваліфікованого електронного підпису судді.

Суд, який видав виконавчий документ, може за заявою стягувача або боржника виправити помилку, зроблену при його оформленні або виданні, чи визнати виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню. Суд визнає виконавчий документ таким, що не підлягає виконанню повністю або частково, якщо його було видано помилково або якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з його припиненням, добровільним виконанням боржником чи іншою особою або з інших причин.

Суд касаційної інстанції за заявою учасника справи або за своєю ініціативою може зупинити виконання оскаржуваного судового рішення або зупинити його дію (якщо рішення не передбачає примусового виконання) до закінчення його перегляду в касаційному порядку.

Стягувачам, які пропустили строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання з причин, визнаних судом поважними, пропущений строк може бути поновлено.

За заявою сторони суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, може відстрочити або розстрочити виконання рішення, а за заявою стягувача чи виконавця (у випадках, встановлених законом) – установити чи змінити спосіб або порядок його виконання. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу й порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду.

Підставою для встановлення або зміни способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим. Вирішуючи питання про відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення, суд також ураховує ступінь вини відповідача у виникненні правової суперечки; щодо фізичної особи – тяжке захворювання самої особи або членів її сім'ї, її матеріальне становище; стихійне лихо, інші надзвичайні події тощо. Відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення не може перевищувати одного року віід дня ухвалення рішення, ухвали, постанови.

У разі вибуття однієї зі сторін виконавчого провадження за поданням державного виконавця або за заявою заінтересованої особи суд, який розглядав справу як суд першої інстанції, замінює сторону виконавчого провадження її правонаступником.

Питання про поворот виконання рішення суд вирішує за наявності відповідної заяви сторони. Суд апеляційної чи касаційної інстанції, ухвалюючи постанову,

вирішує питання про поворот виконання, якщо, скасувавши рішення (визнавши його нечинним), він:

1) закриває провадження у справі;
2) залишає позов без розгляду;
3) відмовляє в позові повністю;
4) задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Якщо рішення після його виконання скасовано і справу повернуто на новий розгляд, суд, ухвалюючи рішення, вирішує питання про поворот виконання, якщо при новому розгляді справи він закриває провадження у справі; залишає позов без розгляду; відмовляє в позові повністю; задовольняє позовні вимоги в меншому розмірі.

Поворот виконання рішення про відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом владних повноважень, каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, рішення про присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів, а також рішення про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби дозволяється, якщо скасоване рішення було обґрунтовано повідомленими позивачем завідомо неправдивими відомостями або поданими ним підробленими документами.

Суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати в установлений 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.

9.2 Перспективи розвитку адміністративного судочинства

Адміністративне судочинство виділяється серед усіх видів судового процесу найбільш значущими функційними правовими та процесуальними відносинами щодо вирішення суперечок у публічно-правовій сфері, і саме тому так важливо створювати умови для безперебійної та належної роботи адміністративних судів.

Одним з основних завдань на сучасному історичному етапі розвитку України є побудова незалежного та справедливого правосуддя, без чого неможливим є утвердження правової та демократичної держави, проведення будь-яких правових, економічних і соціальних реформ[1].

[1] Пасенюк О. М. Побудова адміністративних судів – одне із найважливіших досягнень судової реформи в Україні. *Конституційні цінності: правова природа та практика реалізації* : зб. тез Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 17 травня 2019 р.). Хмельницький : Хмельницький ун-т упр. та права ім. Леоніда Юзькова, 2019. ч. 2. С. 67–77.

Потреба розвитку адміністративного судочинства зумовлена євроінтеграційними прагненнями України, оскільки в процесі європейської інтеграції нашої держави велике значення має розвиток органів судової влади. Адже головним призначенням судової влади є здійснення правосуддя, потужність якого – у високій етиці, соціальній справедливості як основі консолідації суспільства, у верховенстві права, правової визначеності, стабільності, захищеності прав кожного і правового порядку[1]. Потрібно здійснювати обов'язкову адаптацію нашої судової системи до системи Ради Європи та Європейського Союзу.

Проблема вдосконалення вітчизняного правосуддя має першочергове значення для України як для держави, що обрала для себе демократичні засади розвитку. Адміністративне судочинство в Україні потребує вдосконалення через його реформування та трансформацію, спрямовану на підвищення якості послуг судової системи для громадян та наближення процесів вітчизняного судочинства до кращих європейських зразків. При цьому важливим є вивчення та запровадження досвіду провідних країн, що, безумовно, позитивно вплине на адміністративну юстицію в Україні та надасть змогу їй наблизити нашу систему до світових стандартів.

Європеїзація судової системи України є процесом адаптації та впровадження європейських стандартів, норм і практик у функціювання системи правосуддя України. Адміністративне право як публічна галузь права є частиною правової системи. У цьому аспекті дуже важливо оцінювати ефективність механізму захисту прав людини крізь призму відповідності європейським правовим стандартам (праву міжнародних організацій та їхніх держав-членів).

У європейських країнах зі становленням правової державності гарантом захисту суб'єктивних прав громадян став інститут адміністративної юстиції, створення та становлення якого мало такі теоретичні засади, як: теорія правової держави; теорія поділу влади; теорія поділу права на публічне і приватне; теорія відповідальності держави; теорія адміністративного спору[2]. Критичне переосмислення кращого досвіду європейських країн у сфері адміністративної юстиції та її адаптація до вітчизняного контексту здатні значно пришвидшити впровадження дієвого механізму формування та реалізації державної політики у сфері адміністративного судочинства. Отже, адміністративне судочинство, головне призначення якого полягає в тому, щоб забезпечити максимально сприятливі умови для ефективного та надійного механізму захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, відіграє важливу роль у становленні правової держави, демократії та існуванні громадянського суспільства[3].

---

[1] Будзик Б.В. Характеристика суб'єктів, що беруть участь в адміністративному судочинстві. *Європейські перспективи*. 2021. № 1, С. 69–72.

[2] Самусь А. В. Адміністративна юстиція. Система адміністративного судочинства Німеччини. *Сучасні тенденції в юридичній науці України* : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (м. Вінниця, 18–19 березня 2016 року). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. С. 66–69.

[3] Чалик В. Р. Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного судочинства в Україні. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/880d7cba-5cdf-434d-b477-e84aa8eb9033/content

Виявленням європеїзації адміністративного процедурного права України є запровадження Закону України «Про адміністративну процедуру»[1], адже цей нормативно-правовий акт повністю відповідає європейським стандартам. Підписання Закону України «Про адміністративну процедуру» поставило нові проблеми та завдання як для адміністративних органів, так і для адміністративних судів. Закон України «Про адміністративну процедуру» дуже виразно позначив зміст сучасного європейського адміністративного права. Ті поняття, категорії, конструкції, які закладені в цьому Законі, дуже непрості по суті, мають оціночну природу і, відповідно, є джерелом для адміністративно-правової науки, на основі якої суди вирішуватимуть правові суперечки.

Важливим кроком також стало ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність»[2], відповідно до якого будь-який нормативно-правовий акт, який буде ухвалюватися в Україні, має відповідати не тільки нормам Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практиці ЄСПЛ, але й двостороннім та багатосторонніми угодам, міжнародним угодам України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (*acguis* ЄС), що налічує приблизно 100 тис. документів[3].

Адміністративне право як галузь права, юридична наука, законодавство й навчальна дисципліна потребує опрацювання певної методології для визначення того, які форми, інструменти й механізми європеїзації функціонують і притаманні вітчизняній правовій системі, зокрема у процесах імплементації, адаптації, наближення, гармонізації та апроксимації європейського адміністративного права.

Важливою тенденцією розвитку адміністративного судочинства має стати ще більше використання практики ЄСПЛ при розгляді адміністративних справ і зусилля держави зі зменшення кількості позовів до ЄСПЛ проти України. Це потрібно, адже значний вплив на національні правові системи країн Ради Європи має прецедентний характер рішень, що виносяться ЄСПЛ. Країни Ради Європи постійно вносять коректування у своє законодавство і правозастосовну практику за підсумками розгляду скарг у Європейському суді з прав людини. Питання юридичної природи та ролі рішень Європейського суду з прав людини є актуальним і вкрай важливим для багатьох держав-учасниць Європейської конвенції з прав людини – так само, як важливе питання виконання рішень Європейського суду державами на внутрішньодержавному рівні. Потреба виконання рішень цих судів часто викликає певні проблеми та складнощі, оскільки в міжнародному праві діє принцип суверенної рівності держав. Отже, виконання рішень Європейського суду є питанням, що належить як до правової, так і до політичної сфери[4]. Тому Україна вже сьогодні має вдосконалювати адміністративну

---

1 Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022.

2 Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-IX від 24.08.2023.

3 Судді ВС розповіли про актуальні питання адміністративного судочинства, адміністративне право та його європеїзацію. *Судова влада*. 30 жовтня 2023. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1501218/

4 Бондаренко А. В. Особливості застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 242–245.

юстицію з урахуванням відповідних європейських стандартів, що сприятиме євроінтеграції та зменшенню кількості скарг і звернень громадян України до Європейського суду з прав людини й найголовніше – забезпечити зростання рівня довіри суспільства до судової гілки влади.

Запитання і завдання

1. З'ясуйте, які рішення суду підлягають негайному виконанню.
2. На основі якої форми здійснюється виконання судового рішення?
3. Розкрийте правила виправлення помилок у виконавчих документах.
4. Чи може бути поновлений пропущений строк для пред'явлення виконавчого листа до виконання?
5. Які існують підстави для встановлення або зміни способу чи порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення?
6. Визначте, у яких випадках суд апеляційної чи касаційної інстанції, приймаючи постанову, вирішує питання про поворот виконання.
7. Чи може суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, зобов'язати суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення?
8. Які чинники найбільше впливають на розвиток адміністративного судочинства України?
9. Розкрийте основні напрямки розвитку адміністративного судочинства.
10. З'ясуйте значення європеїзації судової системи України для розвитку адміністративного судочинства.

КНИГА 5
ЄВРОПЕЙСЬКЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО[1]

РОЗДІЛ 1
ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1 Загальна характеристика Європейського адміністративного права[2]

Після створенням ЄС виникла потреба, щоб система адміністративних правил застосовувалась однаково на всій території Європейського співтовариства. Однак не було досягнуто консенсусу щодо спільної моделі публічного адміністрування. Це пов'язано з тим, що в договорах, які стосуються врегулювання Європейського співтовариства (Римський договір 1957 року та Маастрихтський договір 1992 року), не закладено положень, які б установлювали основи єдиної принципової моделі публічного адміністрування. Відповідно країни-члени мають значну автономію для формування національних моделей публічного адміністрування.

Європейське адміністративне право базується на праві ЄС, характерними рисами якого є те, що його правові норми породжені інтеграційними процесами й відображені у джерелах права ЄС[3].

Правова система ЄС співвідносить культурні традиції континентального права та загального права («common law»). Домінують риси права континентального, і водночас наявність рис загального права («common law») виявляється в рецепції англійських засад проведення судового процесу («adversary system»), заслуховування іншої сторони («audi alteram parten»), сприйняття способу ведення судового діалогу і надання переваги позасудовим способам розв'язання спорів.

Прямування до уніфікації, інтеграції права в рамках ЄС є не побудовою нової системи права, а зверненням до культурних традицій, сформованих раніше. Значна динаміка розвитку права ЄС спричиняє, з одного боку, те, що воно звертається до зразків з минулого, а з іншого, беручи до уваги сучасні потреби, є правовим порядком, який піддається постійним змінам. У цьому розумінні право ЄС утворює певну цілісність, відокремлену однаково як від національних правових систем (континентальної та англійської культури), так і міжнародного права.

Систему права ЄС складають: галузі, інституції, принципи та норми. *До галузі права ЄС входять*: система правових норм, що визначають правове становище

---

[1] За заг. редакцією **Василя Фелика**.

[2] Авторка: **Вікторія Басс**.

[3] Право європейського союзу: загальнотеоретичні аспекти. URL : https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec1.html

ЄС; правове регулювання внутрішнього ринку; торгівельне та комерційне право; право конкуренції; право охорони навколишнього середовища; право щодо державних замовлень; трудове право; право зовнішніх відносин та ін.[1].

Інституції права Європейського Союзу розділяють на два різновиди:

1) загальні для всієї системи права ЄС. До них належать інститути визнання, правонаступництва, відповідальності;
2) інституції в кожній галузі права Євросоюзу.

У рамках нормативно-правового регулювання внутрішньоекономічного ринку ЄС діють такі інституції: свобода пересування товарів; вільний рух людей; свобода економічної діяльності і надання послуг; вільний рух капіталів[2].

Щодо конкурентоспроможності то теж потрібно виокремити такі інституції, як інституція забезпечення рівних можливостей для бізнесу на ринку ЄС; інституція державної допомоги.

Сферою комерційного і торгівельного права охоплюються такі інституції, як право компаній; право на промислову та інтелектуальну власність; банківське право; страхове право тощо. Питаннями екології та захисту довколишнього середовища займаються інституції охорони живої природи; боротьби із забрудненням повітря та шумом; обмеження хімічного забруднення та утилізації відходів; боротьби за чистоту води тощо[3]. Норми, які врегульовують державні замовлення в межах міжнародного права, формують особливі інституції: регулювання діяльності державних та комунальних установ у сферах виконання робіт; поставок і надання послуг.

Названі галузі та інституції права Євросоюзу, як правило, не охоплюють повністю правовідносин у певній сфері правового регулювання, а лише доповнюють відповідні галузі національного права держав-учасниць. Винятками з цього правила є норми, що визначають правовий стан (статус) ЄС і право зовнішніх відносин ЄС[4].

В умовах сьогодення об'єктивно здійснюється розвиток адміністративного права України га засадах і стандартах європейського адміністративного права.

1.2 Поняття та зміст європейського адміністративного права[5]

Європейське адміністративне право є закономірним результатом європейських адміністративних об'єднавчих процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей і невідповідностей в адміністративній структурі й налагодження

[1] Право європейського союзу: загальнотеоретичні аспекти. URL : https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec1.html

[2] Там само.

[3] Там само.

[4] Право європейського союзу: загальнотеоретичні аспекти. URL : https://arm.naiau.kiev.ua/books/eulaw/info/lec1.html

[5] Автор: **Валентин Галунько**.

зв'язків між адміністративними органами ЄС і держав-членів, а також по горизонталі між окремими державами-членами.

Європейське адміністративне право регулює діяльність адміністративних органів (ЄС і країн-учасниць ЄС) між собою та деякими грапами фізичних і юридичних осіб з метою забезпечення відповідності правових наслідків їх діяльності основоположному законодавству ЄС.

Його можна розглядати у ***вузькому розумінні***, що базується переважно на нормах адміністративного права ЄС, та в ***широкому***, за яким європейське адміністративне право забезпечує реалізацію європейського права через виділення з права ЄС проблеми надання адміністративними органами ЄС і національними країн-учасниць ЄС адміністративних послуг, здійснення розпорядчої (видання підзаконних нормативно-правових актів) та виконавчої діяльності на основі норм європейського права. *У цій книзі ми будемо використовувати саме вузьке розуміння адміністративного права*.

Публічне адміністрування в ЄС здійснюється в трьох вимірах, виходячи з критерію повноважень адміністративних органів, – вертикальному вимірі «згори вниз» (як централізоване публічне адміністрування); гібридному підході (як спільне публічне адміністрування, що здійснюється за ініціативою національних адміністративних органів «знизу вгору», однак остаточне рішення залишається за Європейською Комісією); та горизонтальному вимірі мереж і взаємодії національних адміністративних органів держав ЄС.

Централізоване публічне адміністрування. Парадигма централізованого адміністрування передбачає, що Європейська Комісія реалізує свої програми в широкому спектрі питань без формальної систематичної координації з національними адміністративними органами. Це не означає, що Комісія здійснює свою діяльність виключно самостійно, однак вона не зобов'язана погоджувати свої дії з державами-членами на обов'язковій основі.

Основна роль Комісії полягає в підтримці урядів держав-членів у сферах охорони здоров'я, освіти та професійної підготовки, культури, наукових досліджень і технологічного розвитку. Реалізація відповідних програм здійснюється через інструменти публічного адміністрування, зокрема через надання субсидій, грантів або укладення контрактів із приватними сторонами. Безпосереднє впровадження цих заходів покладається на відповідні виконавчі агентства.

З метою підвищення ефективності управління програмами Європейська Комісія часто делегує їх реалізацію спеціалізованим виконавчим агентствам. Так, у сфері освіти та професійної підготовки відповідальність покладається на Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури (EACEA), у сфері енергетики спочатку діяло Виконавче агентство з питань розумної енергетики (IEEA), яке згодом було замінене Виконавчим агентством з питань конкурентоспроможності та інновацій (EACI). У сфері наукових досліджень центральну роль відіграє Виконавче агентство з питань досліджень

(REA), яке координує оцінювання й управління численними дослідницькими проєктами в межах європейських рамкових програм.

Загалом централізована модель адміністрування передбачає реалізацію політик ЄС через делегування виконавчих функцій спеціалізованим агентствам, що дозволяє оптимізувати управління ресурсами та забезпечити ефективне впровадження програм у різних секторах

Спільне публічне адміністрування. В ЄС здійснюється розподіл повноважень, коли адміністративні завдання визначаються як за Європейською Комісією, так і за державами-членами, причому ці завдання є взаємопов'язаними. Обидві сторони мають виконати свої функції для ефективного впровадження політики ЄС. Проте, на думку західних учених, стверджувати, що в ЄС існує досконала модель спільного публічного адміністрування, було би помилкою. Адміністративно-правові режими можуть суттєво відрізнятися залежно від сфери політики, правових підстав та адміністративних особливостей конкретної галузі. Важливим є визначення ключових чинників, що формують режим спільного адміністрування в кожній конкретній сфері. Саме вони як окремо, так і в комплексі визначають практичні адміністративно-правові механізми реалізації політики ЄС і ступінь взаємодії між наднаціональними й національними адміністративними органами.

Горизонтальний вимір публічного адміністрування: мережі та взаємодія адміністрацій держав-членів ЄС. Режим спільного адміністрування значною мірою залежить від природи та рівня горизонтальної взаємодії між адміністраціями держав-членів ЄС. У межах Європейського Союзу широко поширені адміністративні мережі. У багатьох сферах спільного публічного адміністрування функціонують мережі національних адміністрацій або регуляторних органів держав-членів, і їхня роль може суттєво відрізнятися. Найвідомішим прикладом впливу національних мереж на нормотворчість[1] є комітологія[2]. Крім того, мережі відіграють ключову роль у стандартизації, що супроводжує новий режим гармонізації. Щодо адміністрування узгоджених правил, найбільш формалізовані мережі існують там, де є значна мотивація для забезпечення ефективного дотримання права ЄС на транскордонному рівні. Європейська комісія зазвичай координує цей процес та ініціює заходи, спрямовані на підвищення спроможності

[1] У цьому контексті **нормотворчість** стосується процесу розроблення, ухвалення та імплементації правових норм у межах Європейського Союзу, зокрема через узаємодію національних адміністрацій у спільних регуляторних мережах. Вона включає ухвалення рішень щодо гармонізації законодавства, регулювання політик та впровадження стандартів на рівні ЄС.

[2] **Комітологія** – це система комітетів, які допомагають Європейській комісії реалізовувати ухвалене законодавство. У цьому контексті вона є засобом реалізації нормотворчості, що дозволяє національним адміністраціям держав-членів ЄС брати участь у розробленні та імплементації вторинного законодавства. Ця система використовується для технічного доопрацювання нормативних актів та їх адаптації до реалій конкретних сфер (наприклад, охорони довкілля, ринку енергетики, конкуренції тощо). Завдяки комітології національні адміністрації можуть здійснювати вплив на правозастосування в ЄС і забезпечувати відповідність законодавства місцевим інтересам.

національних агентств у сфері правозастосування. Це сприяє покращенню ефективності регуляторного режиму ЄС[1].

Зокрема, Європейська Комісія ініціювала створення мереж національних агентств правозастосування, а відповідні нормативні акти ЄС детально регулюють їхні повноваження та обов'язки. Учасники таких мереж передають частину своїх національних правозастосовних повноважень в обмін на можливість транскордонного правозастосування в інших державах-членах.

Горизонтальні мережі також поширені в інших сферах. Так, у сфері конкуренції функціюють механізми, що сприяють співпраці між національними конкурентними органами (NCA) різних держав-членів, зокрема Європейська конкурентна мережа, яка забезпечує координацію й обговорення спільних питань між NCA. Аналогічні механізми існують і в сфері комунальних послуг. Так, для обговорення транскордонних питань у сфері енергетики створено Флорентійський форум з електроенергетики та Мадридський форум із питань газопостачання.

Виходячи з української традиції визначення предмета галузі права, що не є притаманним більшості країн-членів, слід все ж таки скористатися цією конструкцією для зручності опанування матеріалу вітчизняними здобувачами освіти.

Отже, ***предметом європейського адміністративного права*** *є, по-перше, врегулювання публічно-правових відносин між адміністративними органами ЄС та країнами-членами; по-друге – урегулювання суспільних відносин між адміністративними органами ЄС і певними приватними особами національних держав-учасниць ЄС*.

Перша складова предмета європейського адміністративного права є *основною*, друга – *додатковою*. Адже більшість питань щодо забезпечення прав і свобод громадян і законних інтересів юридичних осіб вирішують національні адміністративні органи країн-учасниць. Така адміністративна діяльність стосується меж (предмета) національного адміністративного права відповідної держави Співтовариства.

1.3 Джерела європейського адміністративного права

До *джерел європейського адміністративного права* належать первинне законодавство, міжнародні угоди ЄС, вторинне законодавство, загальні принципи адміністративного права, судова практика Європейського суду та конвенції між країнами-членами. Європейський суд має велике значення для європейського адміністративного права, оскільки у своїх рішеннях затверджує принципи

[1] Craig P. EU Administrative Law. Croydon: CPI Group (UK) Ltd, 2012. 782 p. **Пол Філіп Крейг** (Paul Philip Craig) – британський правознавець, професор англійського права в Оксфордському університеті та член коледжу Сент-Джонс. Він є провідним експертом у галузі адміністративного та європейського права.

європейського адміністративного права, використовуючи основні правові принципи, спільні для країн-членів ЄС, через процедуру попереднього запиту, а також національне законодавство країн-учасниць, яке затверджує директиви ЄС.

До у*становчих договорів ЄС* належать: Договір про Європейське Співтовариство вугілля і сталі (1951 р.), Договір про Європейське економічне Співтовариство (1957 р.), Договір про Євроатом (1957 р.), Єдиний Європейський Акт (1986 р.), Договір про ЄС (1992 р.), Амстердамський Договір (1997 р.), Ніццький Договір (2001 р.), а також акти вступу до ЄС Великої Британії, Ірландії, Данії, Греції, Іспанії, Португалії, Австрії, Фінляндії, Швеції. Правові норми, закріплені в установчих договорах, утворюють конститутивну основу – фундаментальну базу співтовариств і ЄС (первинне право, що можна порівняти з національними конституційними положеннями). Норми первинного права безпосередньо породжують права й обов'язки як країн-членів, так і приватних осіб (фізичних та юридичних) цих країн.

До *вторинного законодавства ЄС* належать регламенти, директиви, рішення, а також конвенції, загальні стратегії, спільні позиції тощо.

Регламент (англ. *Regulation*) – це нормативно-правовий акт Європейського Союзу, який підлягає негайному виконанню як своєрідний загальноєвропейський закон в усіх державах-учасницях ЄС одночасно.

Директива (англ. *Directive*) – нормативно-правовий акт Європейського Союзу, що вимагає від держав-членів досягнення певної мети, не вказуючи конкретних способів (засобів), якими ці держави мають її досягти. На відміну від регламенту чи рішення, які є інструментами прямої дії, директива впроваджується через національне законодавство. Вона зобов'язує державу-члена у визначений термін ужити заходів, спрямованих на досягнення встановлених у ній цілей. Директиви є підпорядкованими інструментами та мають відображати положення договорів, однак, як і договори, вони мають верховенство над національним правом. Це означає, що якщо якась країна не запровадила вчасно відповідну директиву до свого національного законодавства, та все одно має силу закону в цій державі. Порушення положень директиви може бути оскаржене в Суді ЄС. Тож директива є гнучким інструментом, що дозволяє державам-членам самостійно обирати способи її реалізації, водночас забезпечуючи єдність підходів і досягнення спільних цілей в межах ЄС[1].

Норми вторинного права розробляються на основі первинного права, створюються автономно та затверджуються інституціями ЄС. Основними рисами вторинного права є верховенство норм ЄС щодо національних правових норм, пряма дія (хоча й різного роду), інтегрованість у національне право та забезпеченість юрисдикційним захистом.

«*М'яке право*» ЄС охоплює рекомендації, думки, висновки, резолюції, декларації інститутів ЄС чи країн-членів, програми майбутньої політики ЄС.

[1] Folsom, R. H., Lake, R. B., Nanda, V. P. European Union Law After Maastricht, A Practical Guide For Lawyers. Kluwer Law International. 1996.

Ці документи не мають юридичної сили, але застосовуються Судом ЄС для тлумачення законодавства ЄС.

На думку П. Крейґа[1], публічне адміністрування ЄС розвивалося від моменту створення ЄЕС і продовжує змінюватися. Традиційні форми ухвалення рішень були модифіковані та розширені, а також створено нові форми ухвалення рішень у відповідь на надання ЄС розширеного спектру компетенцій, які відрізняються залежно від різних секторальних сфер. Цей адміністративний розвиток триватиме. Ці зміни створюють проблеми для всіх, хто має справу з ЄС та його взаємозв'язком із державами-членами, незалежно від того, чи розглядається це відповідно до легітимності, підзвітності чи ефективності[2].

Законодавство ЄС не можна ототожнювати із законодавством Ради Європи, основним джерелом якого є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенція є прямим джерелом права для Європейського суду з прав людини, який постановляє рішення, що є практично судовими прецедентами, які мають виконувати національні суди й публічна адміністрація країн, що входять до Ради Європи.

Усі країни-учасниці ЄС та Україна входять до Ради Європи. Відповідно основоположне законодавство Ради Європи, яке ратифіковано Верховною Радою України, та рішення Європейського суду з прав людини (щодо громадян будь-якої країни, яка входить в Раду Європи) є невід'ємною частиною вітчизняного законодавства на відміну від законодавства ЄС[3].

1.4 Принципи європейського адміністративного права

До особливо важливих принципів адміністративного права, які обов'язково мають застосовуватись на рівні адміністративних органів держав-членів ЄС, належать: принцип публічного адміністрування через закон; принцип пропорційності;и правової визначеності, захисту законних очікувань; принцип права на захист від дискримінації; принцип права бути вислуханим і принцип відповідальності за порушення права ЄС. Через виключну динамічність відносин, які регулює європейське адміністративне право, його принципи зазнають певних змін, доповнень і коригувань для забезпечення ефективного адміністративно-правового захисту громадян, але ті, що лежать в основі належного адміністрування, залишаються незмінними і мають визначальне значення для всього права ЄС[4].

---

[1] Пол Філіп Крейг (Paul Philip Craig) – британський правознавець, професор англійського права в Оксфордському університеті та член коледжу Сент-Джонс. Він є провідним експертом у галузі адміністративного та європейського права.

[2] Craig P. EU Administrative Law. Croydon: CPI Group (UK) Ltd, 2012. 782 p.

[3] Тор-упорядник: Вікторія Басс.

Кирилов К. Европейско административно право. Софийският университет Св. Климент Охридски. 2020. URL: https://www.studocu.com/bg/document/sofiyskiyat-universitet-sv-kliment-okhridski/mezhdunarodno-administrativno-pravo/evropeysko-administrativno-pravo/4352538

[4] Кирилов К. Цит. праця.

В умовах сьогодення основоположні принципи адміністративного права України та Європейського адміністративного практично співпадають. Докладно їх ми проаналізували у книзі 1.

1.5 Європейський адміністративний простір

Принципи, зазначені вище, закладено в адміністративному праві всіх країн-учасниць ЄС. Незважаючи на те, що адміністративні органи в них були сталими структурами, вони поступово адаптувалися до сучасних умов. Постійний контакт між публічними службовцями країн-членів та Європейською комісією, вимога розвивати та впроваджувати *acquis communautaire* з уніфікованими стандартами надійності в ЄС, поява європейської системи адміністративного правосуддя, а також спільні основні цінності та принципи для публічного адміністрування призводять до певної конвергенції між національними адміністративними органами. Правові системи країн-членів ЄС постійно зближуються завдяки законодавчій діяльності її інституцій та судовій практиці Європейського суду. Можна говорити про європеїзацію адміністративного права.

До держав-кандидатів висувається вимога розвивати свої адміністративні органи таким чином, щоб досягти рівня надійності європейського адміністративного простору та дотримуватися його принципів, процедур і адміністративних структур. Це є мінімальним стандартом якості та надійності адміністративних органів, якого країни-кандидати мають досягти.

Кожна країна Співтовариства має прогресувати настільки, щоб дорівнюватися до середнього рівня всіх країн-членів. Немає загальної моделі публічної адміністрації, яка була би дійсною для всіх країн-членів ЄС. ***Оцінюється лише демократичний характер політичних режимів****, тоді як питання адміністративних органів та публічного адміністрування залишаються на власний розсуд країн-членів.*

Поки що лише окремі елементи європейського адміністративного права закріплені в основних договорах ЄС та у вторинному законодавстві, яке видає Європейська комісія. Право на судовий перегляд адміністративних рішень інституцій ЄС (стаття 173) або зобов'язання пояснювати причини адміністративних рішень ЄС (стаття 190) зазначені в Римському договорі. Лише певні адміністративні питання є об'єктом законодавчої діяльності європейських інституцій.

Вони переважно стосуються публічних закупівель, метою яких є забезпечення вільної конкуренції для компаній на території ЄС, надаючи їм можливість брати участь у тендерах у будь-якій країні-члені ЄС. Також вони стосуються питань, пов'язаних із державною допомогою підприємствам, яка має бути схвалена та контролюватися інституціями ЄС.

Якщо якась країна Співтовариства не впроваджує право ЄС згідно з директивами та регламентами, це має серйозні правові наслідки. Держава вважається

такою, що несе позадоговірну відповідальність через невиконання певного директиви ЄС або через незастосування конкретної постанови. Це є підставою для подання позову проти держави з боку фізичних або юридичних осіб за завдану шкоду[1].

Запитання і завдання

1. Розкрийте зміст цінностей Європейського Союзу.
2. З'ясуйте співвідношення європейського адміністративного права та права ЄС.
3. Розкрийте зміст європейського адміністративного права у вузькому та широкому розумінні.
4. У яких вимірах здійснюється публічне адміністрування в ЄС?
5. Розкрийте зміст централізованого публічного адміністрування.
6. З'ясуйте парадигму спільного публічного адміністрування.
7. У чому полягають особливості горизонтального виміру публічного адміністрування?
8. Сформулюйте предмет європейського адміністративного права.
9. Розкрийте систему джерел європейського адміністративного права.
10. Наведіть установчі договори ЄС.
11. Яке призначення мають регламенти? Наведіть приклади регламентів.
12. З'ясуйте особливості директив. Наведіть приклад імплементації норм директиви ЄС у національне законодавство держави-члена.
13. Розкрийте місце і роль «м'якого права» ЄС.
14. Чому законодавство ЄС не можна поєднувати із законодавством Ради Європи?
15. На яких спільних принципах функціонує європейське адміністративне право України?
16. Розкрийте межі європейського адміністративного простору.
17. Які вимоги висуваються до держав-кандидатів щодо національних адміністративних органів?

[1] Кирилов К. Европейско административно право. Софийският университет Св. Климент Охридски. 2020. URL: https://www.studocu.com/bg/document/sofiyskiyat-universitet-sv-kliment-okhridski/mezhdunarodno-administrativno-pravo/evropeysko-administrativno-pravo/4352538

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ ЄС ТА ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ[1]

2.1 Адміністративні органи ЄС

ЄС створює єдину інституційну структуру для впровадження ціннісної системи «об'єднаної Європи». Разом із римськими договорами 1957 року було підписано Конвенцію про спільний для трьох спільнот Європейський суд і Європейський парламент, а 1965 року – Договір про злиття виконавчих органів трьох спільнот, що створило єдиний інституційний механізм (включаючи Комісію та Раду) для трьох спільнот. Цей механізм у доктрині називається «інституційним трикутником», закріпленим у «доповіді мудреців» 1979 року. Кожна інституція діє в межах своїх повноважень відповідно до завдань, покладених на неї, і структури, визначеної Договором. Принцип інституційного розвитку є основним для взаємодії між інституціями, оскільки закріплений у Договорі. Згідно з ним кожна інституція може діяти лише в межах наданих їй повноважень.

Вищим законодавчим органом Союзу є Європейська рада, діяльність якої вперше врегульована Лісабонським договором 2007 року.

Виконавча влада покладена на **Європейську комісію**, яка здійснює адміністрування інституційної системи, будучи ініціатором законодавчого процесу та пропонуючи ухвалення нових актів. Виконавча влада також реалізується в упровадженні політик і програм ЄС, а також у забезпеченні виконання рішень Ради міністрів і Європейського парламенту. Міжнародно-адміністративний характер Комісії полягає в тому, що вона є найбільш незалежною інституцією, захищаючи інтереси ЄС і реалізуючи європейську ідею єдності. Вона підзвітна лише Європейському парламенту, який є гібридом законодавчого й консультативного органів. Голова Комісії несе відповідальність перед парламентом за дії комісарів. Парламент має право голосувати за вотум недовіри Комісії, що в разі ухвалення призводить до колективної відставки єврокомісарів.

2.1.1 Європейська комісія складається з голови, міністра закордонних справ ЄС, заступника голови та по одному комісару від кожної держави-члена. Відповідно до статті 244 Договору про функціювання Європейського Союзу, члени Комісії обираються на ротаційній основі за згодою Європейського парламенту. Кожному комісару доручено певний напрямок, а відповідно до цього – й керівництво однією або кількома генеральними дирекціями. Генеральні дирекції

[1] Автор: **Василь Фелик**.

розробляють проєкти законів за пропозицією Комісії, які після перевірки юридичною службою передаються на затвердження.

Європейська комісія функціонує на основі колегіальних принципів та забезпечує внутрішню ефективність і прозорість в ухваленні рішень. Основними принципами роботи є колегіальність, чітка політична відповідальність, узаємодія між інституціями та зовнішнє представництво. Усі члени Європейської комісії мають рівні права при ухваленні рішень і спільно несуть відповідальність за їх реалізацію.

Щотижневі засідання Колегії є основним механізмом для обговорення політичних питань й ухвалення рішень. Усі члени Європейської Комісії мають брати участь у цих засіданнях, і лише Президент може звільнити їх від цієї обов'язкової присутності у виняткових випадках. Вісім віце-президентів координують ключові пріоритети Комісії. Вони організовують роботу в рамках груп комісарів, які допомагають формувати спільні політики та досягати результатів у стратегічних сферах. Політична відповідальність розподіляється між усіма членами Комісії, що забезпечує узгодженість та якість пропозицій.

Члени Європейської Комісії зобов'язані взаємодіяти з Європейським Парламентом, Радою ЄС та іншими інституціями. Віцепрезиденти відповідають за стратегічні відносини з Європейським парламентом та державами-членами, тоді як комісари – за поточну взаємодію на рівні парламентських комітетів та галузевих рад.

Європейська Комісія прагне забезпечити прозорість у роботі, публікуючи інформацію про зустрічі та контакти з професійними організаціями. Усі документи мають бути доступні в цифровому форматі з дотриманням вимог безпеки. Європейська Комісія активно впроваджує цифрові технології для оптимізації процесів та забезпечення безпеки даних, запроваджуються стратегійні плани для забезпечення ефективності використання ресурсів.

Європейська Комісія орієнтована на досягнення екологічної стійкості через підвищення екологічних стандартів у власних діях. Комунікаційна діяльність Європейської комісії спрямована на інформування громадян про пріоритети, політики та ініціативи.

Представники Європейської Комісії в державах-членах організовують діалоги з громадянами та забезпечують поширення інформації на національному рівні. У разі кризових ситуацій координатор із кризового управління очолює Групу координації надзвичайних ситуацій, яка об'єднує всі відповідні служби Європейської Комісії для оперативного реагування. Тобто Європейська Комісія діє як колегіальний орган із чітко визначеними процедурами, орієнтованими на забезпечення ефективного управління, прозорості, політичної відповідальності та міжінституційної співпраці[1].

[1] The Working Methods of the European Commission. European Commission. Brussels. 1 December 2019. URL: https://commissioners.ec.europa.eu/document/download/0dbda7ed-b7fb-4d7e-9e62-6c8b0f54be62_en?filename=working-methods.pdf

Європейська Комісія складається з колегії уповноважених з 27 країн ЄС. Разом 27 членів Колегії є політичним керівництвом Комісії упродовж 5 років. Президент покладає на них відповідальність за конкретні галузі політики.

2.1.2 Фінансові установи ЄС – це Європейська рахункова палата, що контролює бюджет ЄС, а також банківські органи – Європейська система центральних банків (ЄСЦБ), Європейський центральний банк (ЄЦБ), Європейський інвестиційний банк та Європейські банки реконструкції та розвитку. Консультативні органи включають Комітет регіонів та Економічний і соціальний комітет (ЄСК).

За рішенням Європейської комісії та Європейської ради були створені різні *агентства*, *фонди* та *центри* для підтримки адміністративної діяльності ЄС. Серед них – Європейська агенція з лікарських засобів (EMEA), Європейська агенція з питань довкілля (EAOC), Європейський фонд навчання (ETF), Європейський центр розвитку професійної підготовки (CEDEFOP), Європейський центр моніторингу наркотиків та наркоманії (EMCDDA), Відомство з гармонізації на внутрішньому ринку (OHIM), Європейська служба безпеки харчових продуктів та інші. Вони доповнюють функціювання адміністративного апарату ЄС, надаючи експертні консультації та виконуючи адміністративні функції.

2.1.3 Агенції Європейського Союзу є спеціалізованими адміністративними органами, створеними для виконання регуляторних, наглядових або виконавчих функцій. Вони не мають повноважень ухвалювати первинні законодавчі акти, оскільки ця компетенція залишається за Європейською комісією, Радою ЄС та Європейським парламентом. Проте вони беруть участь у нормотворчому процесі через ухвалення імплементаційних рішень, розроблення рекомендацій та здійснення нагляду за регулюванням різних секторів економіки та суспільного життя. Правова основа їхньої діяльності закріплена в установчих актах ЄС, а рішення Суду ЄС, зокрема у справі Meroni (1958), визначають обмеження щодо делегування дискреційних повноважень від основних інституцій ЄС до незалежних органів.

Залежно від функцій агенції ЄС поділяються на три основні категорії. *Децентралізовані агенції* виконують регуляторні функції (як приклад, Європейське агентство з лікарських засобів (EMA) або Європейське агентство з безпеки харчових продуктів (EFSA)). *Виконавчі агенції* допомагають Європейській комісії реалізовувати програми та фінансові ініціативи (як приклад, Європейська виконавча агенція з питань клімату, інфраструктури та довкілля (CINEA)). *Агенції у сфері безпеки та правопорядку*, як-от Європол і Фронтекс, забезпечують контроль за дотриманням законодавства та охорону кордонів ЄС.

Оскільки агенції функціонують автономно, вони підлягають контролю з боку інституцій ЄС. Європейський парламент і Рада ЄС здійснюють політичний нагляд, Європейський суд аудиторів контролює фінансову прозорість, а Суд ЄС забезпечує юридичний нагляд та розгляд можливих правових суперечок щодо

їхньої діяльності. Загалом агенції відіграють важливу роль у функціюванні адміністративної системи ЄС, забезпечуючи ефективне впровадження політики, гнучкість у реагуванні на проблеми та підзвітність демократичним механізмам і правовим нормам Союзу[1].

2.2 Стандарти публічної служби в ЄС

Окрім відповідних основних і процедурних законів, одним із ключових елементів, що складають державну адміністрацію, є державна служба. Спосіб її роботи є обов'язковим принципом. Роль сучасної демократичної держави з ринковою економікою полягає в забезпеченні справедливих і рівних умов та стандартів, які мають бути визначальними у повсякденному житті людей і в економічній діяльності фізичних та юридичних осіб. Основним механізмом, що використовує держава, є закон. Держава зобов'язана гарантувати ефективну, професійну та неупереджену роботу державної адміністрації. Вона має запровадити мінімальні правила, якими мають керуватися державні службовці: стратегії розвитку кар'єри, управління персоналом, системи добору, набору працівників, підвищення кваліфікації та оплати праці.

Забезпечення сучасної конституційної державної служби в демократичному режимі можливе лише за наявності таких умов:

- розмежування між публічною та приватною сферами;
- розмежування між політикою та адміністрацією;
- розвиток індивідуальної відповідальності державних службовців, що передбачає усунення попередніх процедур колективного ухвалення рішень і вимагає добре освічених і кваліфікованих громадських менеджерів;
- захист робочих місць, стабільність, адекватна оплата праці, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;
- набір персоналу та підвищення на основі досягнень.

Усі ці умови значною мірою сприяють визначенню сенсу та цінностей сучасної професійної державної служби в ЄС

Правовий статус працівників адміністративного апарату ЄС, урегульований Регламентом ЕЕС, EURATOM, ECSC) від 28.02.1968 року № 259, багаторазово змінювався та доповнювався. Працівники класифікуються на чотири категорії – A, B, C і D, кожна з яких поділяється на ступені. Регламент регулює умови служби посадових осіб та інших службовців європейських співтовариств. Він був ухвалитий на підставі угоди, що встановлює єдину Раду та єдину Комісію європейських співтовариств, а також протоколу про привілеї та імунітети цих співтовариств, основними положеннями якого є встановлення єдиних правил для служби в інституціях ЄС.

[1] Craig P. EU Administrative Law. Croydon : CPI Group (UK) Ltd, 2012. 782 p.

Однією з основних функцій Комісії є забезпечення високого рівня професійної незалежності, ефективності та доброчесності службовців, що досягається через відбору кандидатів з усього Європейського Союзу. Комісія залучає кваліфікованих фахівців із держав-членів, забезпечуючи рівні умови праці та можливості для професійного розвитку.

Регламент закріплює принципи прозорості, політичної відповідальності та рівного доступу до працевлаштування в європейських інституціях, чітко визначає права та обов'язки службовців, охоплюючи питання соціальних гарантій, пенсійного забезпечення та медичного страхування. Передбачає спеціальні тимчасові заходи для службовців Комісії, що дозволяють раціоналізувати адміністративну структуру, включаючи дострокове припинення служби або переведення на неактивний статус у випадках скорочення посад чи адміністративних реорганізацій. Для службовців, які підпадають під дію спеціальних заходів, передбачено компенсаційні виплати, розмір і тривалість яких залежать від віку та стажу, також передбачена можливість отримання додаткових пенсійних прав.

Регламент вимагає прозорості та обов'язкових консультацій з Європейським парламентом та Судом європейських співтовариств при внесенні змін до Статуту службовців, що забезпечує узгодженість у регулюванні кадрових питань. Пенсійне забезпечення в документі регламентується чіткою системою, що дозволяє службовцям, які досягли віку 55 років і мають необхідний стаж, претендувати на пенсію без зменшення розміру виплат, також надаються сімейні виплати та інші соціальні пільги для утриманців службовців, що отримують дострокові компенсації або пенсії[1].

Також Європейський парламент ухвалив резолюцію про затвердження **Європейського кодексу належної адміністративної поведінки**, якого інституції Європейського Союзу та їхні співробітники зобов'язані дотримуватись у своїй роботі. Метою є забезпечення єдності та високої якості роботи персоналу в усіх галузях та рівнях адміністративного управління. Держава зобов'язана керувати та гарантувати, що державна адміністрація працює відповідно до принципів, закріплених у Конституції та адміністративному праві. Вона має забезпечити певний рівень якості персоналу та єдині стандарти для всіх сфер державної адміністрації, яких слід дотримуватися у стосунках із громадянами.

Кодекс передбачає, що всі інституції ЄС та їхні працівники зобов'язані у відносинах із громадянами та їхніми організаціями дотримуватися принципів належної адміністративної поведінки. Ці принципи поширюються на всіх службовців та персонал в органах і установах ЄС. Кодекс надає легальні визначення основних матеріально-правових понять, як-от «публіка», «інституція», «службовці», і містить вичерпний перелік принципів належної адміністративної поведінки. Визначено двадцять три принципи належної адміністративної поведінки,

[1] Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities and instituting special measures temporarily applicable to officials of the Commission. Council Regulation (EEC, EURATOM, ECSC) No 259/68 of 29 February 1968. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31968R0259

що демонструють змішану правову природу. Окрім традиційних правових принципів, включено нові, як-от принцип законних очікувань, надійність, надання порад, доступність і ввічливість[1].

Боротьба з корупцією та зловживаннями в адміністративних органах. Іншим джерелом адміністративного зближення є постійна взаємодія між офіційними представниками країн-членів ЄС та представниками Європейської комісії. Співпраця та обмін між адміністративними органами неформально впливають на запровадження спільних стандартів, яких національні адміністративні органи мають дотримуватися при виконанні своїх наднаціональних зобов'язань. Саме так формується ідеальна модель поведінки публічних службовців у ЄС.

Свобода конкуренції для компаній на території ЄС забезпечується можливістю участі в тендерах у будь-якій країні-члені ЄС. Окрім того це стосується питань, пов'язаних із державною допомогою підприємствам, яка має бути схвалена та контролюватися інституціями ЄС. Якщо якась країна-член не впроваджує право ЄС згідно з директивами та постановами, це призводить до серйозних правових наслідків. Така держава вважається відповідальною за невиконання певної директиви ЄС або за незастосування конкретної постанови, що може стати підставою для подання позову проти держави фізичними або юридичними особами за завдану шкоду[2].

2.3 Інструменти публічного адміністрування європейського адміністративного права

2.3.1 Комітологія. Комплексним інструментом публічного адміністрування європейського адміністративного права є ***комітологія*** як адміністративний механізм ЄС. Вона є унікальним адміністративним механізмом у правовій системі Європейського Союзу, який забезпечує контроль за імплементаційними повноваженнями Європейської Комісії. Вона відіграє ключову роль у процесі нормотворення, оскільки регулює ухвалення вторинних актів, що деталізують і розвивають первинне законодавство ЄС. Через процедури комітології представники держав-членів беруть участь у правотворчому процесі, що запобігає надмірній концентрації влади в руках Комісії та забезпечує баланс між інституціями ЄС.

Комітологія включає два основні типи актів – *делеговані акти*, які ухвалюються Комісією під контролем Європейського парламенту та Ради ЄС, та *імплементаційні акти*, що ухвалюються за участі комітетів, до складу яких входять представники держав-членів. Це дає можливість узгоджувати рішення між інституціями ЄС і національними адміністраціями, що сприяє прозорості та

[1] Кирилов К. Европейско административно право. Софийският университет Св. Климент Охридски. 2020. URL: https://www.studocu.com/bg/document/sofiyskiyat-universitet-sv-kliment-okhridski/mezhdunarodno-administrativno-pravo/evropeysko-administrativno-pravo/4352538

[2] Кирилов К. Цит. праця.

узгодженості політики. Однак механізм комітології залишається складним, а його процедура часто зазнає критики через бюрократичну перевантаженість і недостатню ефективність.

Комітологія є важливим інструментом правової легітимації, який дозволяє ефективно контролювати імплементаційні акти та сприяє співпраці між державами-членами та інституціями ЄС. Вона забезпечує необхідну гнучкість у реалізації політики ЄС, оскільки дозволяє адаптувати законодавство до змін без потреби частого перегляду первинних правових норм. Незважаючи на проблеми, цей механізм залишається ключовим елементом управління в ЄС і важливим інструментом забезпечення демократичного контролю над виконавчими повноваженнями Європейської Комісії.

2.3.2 Відкритий метод координації (ОМК) є інструментом м'якого права, який використовується в Європейському Союзі для узгодження політики між державами-членами без ухвалення обов'язкових законодавчих актів, що дозволяє зберігати гнучкість у впровадженні політики. На відміну від традиційних методів регулювання, як-от регламенти чи директиви, ОМК не передбачає юридично зобов'язальних норм. Його застосування базується на координації, обміні найкращими практиками та встановленні спільних цілей, що сприяє ефективному впровадженню реформ у сферах зайнятості, освіти, соціальної політики та економічного розвитку.

ОМК грунтується на принципах добровільності та співпраці між державами-членами, а його структура включає кілька ключових елементів. По-перше, це встановлення спільних орієнтирів і рекомендацій на рівні ЄС, які формують загальну політичну рамку. По-друге, кожна країна розробляє національні плани дій відповідно до узгоджених цілей, що дозволяє враховувати місцеві особливості. По-третє, здійснюється моніторинг і бенчмаркінг (порівняльний аналіз) результатів, що дає змогу оцінювати прогрес у досягненні спільних цілей. Нарешті, взаємне оцінювання політичних заходів у рамках ЄС допомагає обмінюватися досвідом та вдосконалювати політики на основі найкращих практик.

Попри свою ефективність у забезпеченні політичної координації, ОМК має певні обмеження, оскільки він не має обов'язкової юридичної сили, а його реалізація залежить від доброї волі держав-членів. Водночас його механізми впливу включають політичний та економічний тиск через публічний моніторинг і порівняння національних досягнень, що стимулює держави до виконання зобов'язань. Тобто ОМК відіграє важливу роль у формуванні політики ЄС, хоча й не може замінити традиційні юридично зобов'язальні механізми, закріплені в праві Європейського Союзу[1].

[1] Craig P. EU Administrative Law. Croydon : CPI Group (UK) Ltd, 2012. 782 p.

Запитання і завдання

1. На кого покладається виконавча влада в ЄС?
2. Розкрийте компетенцію Європейської комісії.
3. З'ясуйте повноваження Європейської рахункової палати.
4. У чому полягає компетенція агенцій Європейського Союзу? Наведіть приклади.
5. Які засади мають бути дотримані для забезпечення доброчесної державної служби?
6. З'ясуйте правовий статус працівників адміністративного апарату ЄС.
7. Яких правил та обмежень мають дотримуватися публічні службовці згідно з Європейським кодексом належної адміністративної поведінки?
8. З'ясуйте засади боротьби з корупцією та запобігання зловживанням в адміністративних органах ЄС.
9. У чому полягає зміст такого інструменту публічного адміністрування, як комітологія?
10. Розкрийте особливості відкритого методу координації.

РОЗДІЛ 3
СИСТЕМА СУДІВ ЄС, ЯКІ КОНТРОЛЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ, ТА ВЗАЄМОДІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО Й АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

3.1 Система судів ЄС, які контролюють адміністративні органи Європейського Союзу

Судова система ЄС відіграє ключову роль у контролі за діяльністю адміністративних органів Союзу, забезпечуючи дотримання принципів верховенства права, пропорційності та правової визначеності.

Основу цієї системи складають Суд Європейського Союзу (СЄС), Загальний суд (ЗС) та національні суди держав-членів, які взаємодіють у межах спільного правового простору.

3.1.1 Суд Європейського Союзу (СЄС) як найвищий судовий орган

СЄС є найвищим судовим органом ЄС і забезпечує однакове тлумачення та застосування права Союзу. Він здійснює судовий контроль за актами інституцій ЄС, зокрема рішеннями Європейської комісії, Ради ЄС та Європейського парламенту.

Крім того він відіграє ключову роль у створенні загальних європейських принципів у ЄС. Хоча вторинне законодавство ЄС орієнтоване переважно на різні сектори, рішення СЄС сприяють розвитку адміністративних принципів загального характеру, навіть якщо вони є результатом окремих справ. Спираючись на норми, встановлені національними адміністративними судами, Європейський суд визначає та коригує загальні адміністративні принципи, які є обов'язковими для всіх держав-членів.

Основні функції СЄС у сфері контролю над адміністративними органами включають:

- розгляд справ про невиконання зобов'язань державами-членами (ст. 258–260 ДФЄС), які можуть виникати через неналежне застосування адміністративного законодавства ЄС;
- оскарження дій чи бездіяльності інституцій ЄС через позови щодо анулювання актів (ст. 263 ДФЄС);
- розгляд попередніх запитів від національних судів (ст. 267 ДФЄС[1]), що дозволяє перевіряти законність правозастосування на рівні держав-членів.

[1] **Договір про функціювання Європейського Союзу** (ДФЄС) – один з основоположних договорів ЄС, що визначає правові рамки діяльності ЄС, його компетенцію та механізми ухвалення рішень. Основні положення ДФЄС: розподіл компетенції між ЄС і державами-членами (договір визначає сфери виняткової, спільної та допоміжної компетенції ЄС); інституційна структура – регламентує діяльність основних органів ЄС (Європейської комісії,

3.1.2 Загальний суд (ЗС) та його роль у контролі за адміністративними органами

ЗС є судом першої інстанції для розгляду позовів фізичних та юридичних осіб, а також деяких справ, поданих державами-членами проти адміністративних органів ЄС. Його компетенція охоплює:

- справи щодо актів адміністративних органів ЄС, зокрема рішень Європейської комісії у сфері конкуренції, державно-фінансової допомоги, регулювання ринків та санкцій;
- справи, подані фізичними та юридичними особами проти адміністративних рішень ЄС, якщо вони безпосередньо зачіпають їхні інтереси (як приклад, позови проти Європейського агентства з лікарських засобів або інших децентралізованих установ);
- відповідальність ЄС за завдані збитки (ст. 340 ДФЄС), зокрема через неправомірні дії адміністративних органів[1].

3.1.3 Взаємодія між судами ЄС та національними судами. Національні суди зобов'язані забезпечувати виконання договорів ЄС та застосування вторинного права, ухваленого Європейською комісією. У разі виникнення неясностей у тексті будь-якої правової норми національні суди мають звертатися до Європейського суду для отримання тлумачення (ст. 177 Угоди ЄС). Це значною мірою сприяє важливій ролі, яку відіграє Європейський суд у розвитку загальних принципів, що формують тлумачну рамку, якої дотримуються національні суди. Можна сказати, що сьогодні існує спільне acquis правових адміністративних принципів, розроблене Європейським судом[2].

Отже, судова система ЄС забезпечує ефективний контроль за діяльністю адміністративних органів Союзу, гарантуючи дотримання правових принципів та захист інтересів фізичних і юридичних осіб у правовому просторі ЄС.

3.2 Узаємодія європейського та адміністративного права України[3]

Взаємодія європейського та адміністративного права України полягає в прямому використанні законодавства ЄС у внутрішньому правовому полі України через ратифікацію Верховною Радою України міжнародних договорів з ЄС, а також непрямого використання основоположного законодавства –

Ради ЄС, вропейського парламенту, Суду ЄС тощо); економічна, соціальна та політична політика – включає положення про внутрішній ринок, валютний союз (єврозону), конкуренцію, соціальну політику, охорону навколишнього середовища тощо; правова система ЄС – містить норми щодо судової системи, механізму правового контролю, процедури ухвалення актів та виконання судових рішень; зовнішня політика та міжнародні відносини – визначає правила співпраці ЄС із третіми країнами та міжнародними організаціями.

[1] Craig P. EU Administrative Law. Croydon : CPI Group (UK) Ltd, 2012. 782 p.

[2] Кирилов К. Цит. праця.

[3] Автор: **Валентин Галунько**.

директив і регламентів ЄС – для потреб внутрішньої правотворчості та видання адміністративних актів. Окремим рядком слід відзначити запозичення теоретичних напрацювань науки європейського в науку адміністративного права України – як приклад, імплементацію в теорію адміністративного права України принципів належного врядування.

Отже, існують три *основні моделі використання положень європейського адміністративного права у правовому просторі України*:

1) виконання європейською, національною країн-учасниць ЄС та вітчизняною публічною адміністрацією положень *Угоди про асоціацію* між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої;
2) виконання національними країн-учасниць ЄС і вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України, – як приклад, *Регламенту від 17 травня 2017р. № 850 Європейського Парламенту та Ради про звільнення від віз громадян України, які перетинають кордон ЄС*;
3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких нормативно-правових актів ЄС як високих стандартів публічного адміністрування, що надають преференції вітчизняним суб'єктам господарювання та громадянам (національна легалізація).

В умовах сьогодення розпочинається гармонізація, тобто узгодження українського законодавства із правом ЄС. За це відповідає система правових документів Євросоюзу під назвою acquis communautaire (надбання спільноти), яка налічує 35 глав. Хоча це не є для вітчизняного суспільства та влади значною проблемою, адже ще майже двадцять років тому ми розпочали цей процес відповідно до Закону України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», згідно з яким визначено механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі.

Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що у свою чергу є пріоритетним напрямком української зовнішньої політики[1].

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

Поняття «acquis communautaire» є визначальним для розуміння ЄС, інтеграційних процесів, що відбуваються в Європі та пов'язані з розширенням Союзу. Не меншим є значення acquis communautaire для адаптації національного законодавства до правової системи ЄС.

Поняття «acquis communautaire» було вперше офіційно закріплене в тексті Угоди про ЄС, підписаної в Маастрихті 1992 року. У статтях 2(4) і 3(1) Угоди acquis communautaire проголошується як одна з цілей і основ функціювання ЄС і як опора всієї інституційної системи ЄС. У статті 43(1)(e) Угоди гарантується, що прогресивне співробітництво між країнами-членами не має торкнутися acquis communautaire та інших заходів, які вжито в межах установчих договорів.

Під acquis communautaire (у перекладі – «надбання» або «доробок співтовариств») розуміють сукупність актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування, що в кожний певний момент існують у ЄС. Упровадження acquis у національні правові системи є потрібною умовою завершення процесу приєднання країни до ЄС.

Acquis communautaire є досить динамічним утворенням, що перебуває в процесі постійного розвитку в напрямку розширення та поглиблення регулятивних конструкцій. Обсяг acquis оцінюють орієнтовно в 97 тисяч сторінок Офіційного вісника європейських співтовариств (Official Journal) або близько 20 тисяч актів.

До змісту acquis відносять: усі установчі договори, вторинне законодавство ЄС, рішення Суду ЄС, загальні принципи і доктрини права ЄС, міжнародні угоди, «м'яке» право (soft law) ЄС. Тобто acquis communautaire охоплює всі рішення в межах першої (Співтовариства), другої (спільна політика у сфері закордонних справ і безпеки) та третьої (співпраця поліції й органів юстиції у кримінальних справах) опор ЄС (pillars).

Рівень інтеграції національних правових систем у межах ЄС і тлумачення основних принципів права ЄС, зокрема принципу верховенства acquis над національним законодавством (сформульовано в рішенні Суду ЄС у справі № 6/64 Costa v. ENEL, 1964), зокрема над національними конституціями (справа № 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, 1970), дозволяє зробити висновок, що acquis communautaire набуло рис правової системи ЄС.

За час від початку XXI століття Україною багато було зроблено для досягнення відповідності правової системи України acquis communautaire з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього. Однак попереду ще чимало роботи[1].

[1] Acquis communautaire: європейська правнича термінологія. Чернівецький національний університет. 2023. https://law.chnu.edu.ua /acquis-communautaire-yevropeiska-pravnycha-terminolohiia/

Запитання і завдання

1. Розкрийте систему судів ЄС, які контролюють адміністративні органи Європейського Союзу.
2. З'ясуйте призначення Суду Європейського Союзу як найвищого судового органу.
3. Розкрийте компетенцію Загального суду у контролі за адміністративними органами.
4. У якій формі здійснюється взаємодія між судами ЄС та національними судами?
5. Розкрийте моделі взаємодії європейського та адміністративного права України.
6. У чому полягає важливість інституції *Acquis communautaire* для України?

КНИГА 6
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ[1]

РОЗДІЛ 1
ЗАСАДИ КОМПАРАТИВНОГО АНАЛІЗУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1 Узаємодія національних та європейських норм права щодо забезпечення прав приватних осіб у системі адміністративного судочинства

Національні суди, ЄСПЛ і Суд ЄС відіграють взаємопов'язані ролі у захисті та застосуванні основних прав і прав людини. Критичну позицію в цій структурі займають національні адміністративні суди. Незважаючи на те, що вони не завжди можуть бути головними виконавцями національних конституцій (особливо якщо є Конституційний суд), їхня роль може бути значно важливішою в європейському правовому контексті. Коли положення національного законодавства суперечать європейському праву, національні суди часто мають не лише застосовувати, але й віддавати перевагу європейським нормам, навіть якщо не можуть це зробити в суто національному конституційному контексті.

Застосовність міжнародних конвенцій з прав людини. Усі європейські суди мають повноваження застосовувати міжнародні конвенції з прав людини і слідувати міжнародній судовій практиці у своїх рішеннях.

Щодо частоти застосування міжнародних конвенцій з прав людини, то в Угорщині та Ірландії таке застосування трапляється нечасто в їхній судовій практиці. Міжнародні конвенції з прав людини застосовуються час від часу, суди часто покладаються на міжнародні конвенції з прав людини.

У Швейцарії відповідно до моністичної системи, яка діє в країні, норми міжнародного права є невід'ємною частиною національного законодавства після їх набрання чинності. Тому особи можуть безпосередньо посилатися на положення міжнародних договорів перед судом, і в цьому сенсі ЄКПЛ є частиною національного права.

Що стосується одночасного застосування положень Конституції про основні права та положень ЄКПЛ, відповіді в основному розділені між варіантами

[1] Автор: **Інна Підберезних**.

«іноді» (8 з 33)[1], «часто» (11 з 33)[2] та «дуже часто» (13 з 33)[3]. Лише один суд з опитаних[4] пояснює, що він дуже нечасто застосовує положення Конституції про основні права та відповідні положення ЄКПЛ одночасно.

У Швейцарії Хартія не застосовується безпосередньо, вона ймовірно має опосередкований вплив на швейцарську правову систему, оскільки деякі юридичні документи, які є обов'язковими для Швейцарії, посилаються на неї (наприклад, низка інструментів ЄС у сфері міжнародного захисту). Також федеральні судді можуть посилатися на статті як частину порівняльного підходу. Тобто Хартія справляє певний вплив на швейцарське законодавство, хоча на нинішньому етапі відносин з ЄС вона не є основним інструментом для реалізації основних свобод.

1.2 Роль Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) та Хартії основних прав Європейського Союзу (ХОП ЄС) у міркуваннях судів

Конвенція насамперед розглядається як додатковий аргумент, що підтримує рішення, яке за своєю сутністю базується на звичайному законодавстві.

Роль ЄКПЛ як джерела тлумачення, що забезпечує правильне застосування звичайного законодавства у конкретній справі, є майже такою ж значущою, оскільки всі, крім чотирьох судів, визнають цю роль у своїх відповідях.

Конвенція має переважальну роль, адже інакше застосовне звичайне законодавство відкидалося або визнавалось недійсним на основі ЄКПЛ.

ЄКПЛ іноді має суто символічну або декоративну функцію в судовій практиці.

Хартія[5] насамперед – подібно до ЄКПЛ – є додатковим аргументом, що підтримує рішення[6], яке за своєю сутністю базується на звичайному законодавстві, оскільки всі, крім одного суду, визнають Хартію такою, що має таку функцію у своїх міркуваннях.

Більше того – на рівних умовах з роллю, наданою ЄКПЛ, ХОП ЄС також відіграє важливу роль як джерело тлумачення, що забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретній справі. ХОП ЄС, здається, відіграє нечасто вирішальну або переважальну роль у судовій практиці судів, ніж ЄКПЛ. Хартія відіграє вирішальну роль, так що рішення базується виключно на Хартії в ситуації, коли право ЄС і національне законодавство ігнорують це питання.

---

1 Estonia, France, Germany, Ireland, Latvia, Poland, Spain, Serbia.

2 Austria, Belgium, Czech Republic, Croatia, Denmark, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Sweden, Türkiye, Switzerland.

3 Bulgaria, Finland, Greece, Italy, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Romania, Norway, Albania, Montenegro, United Kingdom.

4 Hungary.

5 Austria, Germany, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Romania, Slovenia, Spain.

6 Austria, Czech Republic, Finland, Greece, Luxembourg, Portugal, Slovenia and Sweden.

Запитання і завдання

1. Як взаємодіють національні суди, ЄСПЛ і Суд ЄС?
2. Розкрийте тенденції застосування національними судами норм і конституцій одночасно з судовими прецедентами ЄСПЛ.
3. З'ясуйте значення ЄКПЛ як джерела тлумачення, що забезпечує правильне застосування національного законодавства.

РОЗДІЛ 2
АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ ЄС

2.1 Республіка Болгарія

Вищий адміністративний суд Республіки Болгарія щорічно (у середньому) виносить близько 12 тис проваджень.

Вищий адміністративний суд зазвичай не згадує статтю 52 (сфера застосування та тлумачення прав і принципів) ХОП ЄС, але він застосовує принципи, викладені в цій статті. 2017 року Вищий адміністративний суд (справа № 10383/2015) був судом останньої інстанції в судовому процесі щодо вчителя, який відмовився дозволити учневі з обмеженими можливостями приєднатися до шкільної екскурсії – нібито порушення Закону про захист від дискримінації. Вищий адміністративний суд підтвердив рішення суду нижчої інстанції та відхилив апеляцію вчителя. Щоб підкріпити свій аргумент, суд послався на різні права, зазначені в Статуті.

Рішення Вищого адміністративного суду служать не тільки для вирішення тих справ, які він розглядає, але, у більш загальному розумінні, – для захисту та розвитку правил, установлених Європейською конвенцією з прав людини. Вищий адміністративний суд зазвичай застосовує положення Конституції щодо основних прав у світлі ЄКПЛ і свого прецедентного права.

Приклад: судова суперечка у справі № 5643/2022 стосувався застосування статті 29 Конституції Болгарії, статті 3 і статті 5 ЄКПЛ. Згідно з фактами справи заявник вимагав компенсації шкоди від поліції. Вищий адміністративний суд уважав, що заявник довів наявність сильного болю внаслідок тривалого стояння із затягнутими за спиною наручниками, а також тілесні ушкодження. Суд звернув увагу на те, що міліція порушила право заявника на свободу та безпеку (ст. 5 ЄКПЛ), а також його права, засновані на ст. 3 Конвенції. Висновки суду ґрунтувалися на доказах справи.

Слід зазначити, що застосування сили поліцією, зокрема під час проведення операцій з арешту, не завжди є поводженням, яке суперечить статті 3 Конвенції. Однак згідно з усталеною судовою практикою така сила не порушуватиме цю статтю, лише якщо вона була потрібною, а не надмірною. Застосування сили поліцією не призведе до порушення цієї статті, лише якщо буде доведено, що її застосування стало необхідним через поведінку самого заявника. У справі органи державної влади не посилалися на докази того, що заявник чинив опір поліції. Через порушення статті 3 і статті 5 Конвенції Суд вирішив, що заявник мав підкріплене позовною силою право на відшкодування шкоди.

2.2 Республіка Греція

Суд має назву «Грецька державна рада» і щорічно (у середньому) виносить від 2800 до 3000 (у цю цифру не входять рішення про призупинення виконання та висновки щодо законності проєктів указів президента).

У Греції всі юрисдикції зобов'язані контролювати неконституційність законодавчого положення, яке вони мають застосовувати в рамках конкретної справи. Контроль за неконституційністю стосується змісту закону, а не дотримання процедури його розроблення. Якщо два з трьох верховних судів країни (Conseil d'Etat – Cour de Cassation – Cour des Comptes) виносять різні рішення щодо конституційності того самого законодавчого положення, питання передається до верховного суду Спецального, який остаточно вирішує питання. Спеціальний верховний суд (якщо він розглядає питання про конституційність закону) складається з тринадцяти членів – голів верховних судів, чотирьох державних радників і чотирьох касаційних радників, обраних із дворічним мандатом.

У Греції немає Конституційного суду, в якому заявники могли би безпосередньо оскаржити конституційність певного Закону незалежно від його застосування до конкретної справи. Упродовж останніх 10 років Грецька державна рада давала прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; людська гідність.

Конституція є джерелом тлумачення, яке забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретному випадку (тобто тлумачення, що відповідає основним правам).

Якщо заявник посилається на порушення статті Хартії, ст. 51 згадується прецедентним правом або для того, щоб виключити його застосування у випадках, коли справа не регулюється європейським правом, або щоб підтвердити це.

Приклад: іменням Державної ради 1580/2023 було визнано, що в розглянутій справі норми законодавства Союзу дозволяли фінансування діяльності до певної, дуже конкретної дати. Було встановлено, що якщо після цієї дати буде видано рішення суду, яке уможливлює фінансування (фінансування, у якому адміністрація спочатку відмовила, відхиливши прохання заявника), воно має бути сплачене – навіть якщо термін сплати минув – і це щоб забезпечити повну реалізацію права на судовий захист, яке гарантується не тільки Конституцією Греції, а й статтею 47 Хартії, яка застосовувалася в певному випадку, оскільки питання регулювалося європейським правом відповідно до статті 51.

2.3. Республіка Естонія

Верховний суд Естонії (Riigikohus) має палати цивільного й кримінального права та адміністративного права, а також окрему палату конституційного перегляду.

Упродовж останніх п'яти років (2018–2022 рр.) середня кількість рішень, які адміністративно-правова палата Верховного Суду ухвалила щорічно, становила 683 (сюди входять рішення про залишення апеляційної скарги, які не містять мотивування, хоча й опубліковані на сайті суду).

Середня кількість опублікованих умотивованих рішень і постанов (хоча це не суто прецеденти, оскільки правова система Естонії не визнає прецедентного права) за останні п'ять років (2018–2022) становила близько 72.

Упродовж останніх 10 років Верховний суд Естонії давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; людська гідність. Верховний суд досить часто застосовує положення Конституції щодо основних прав у світлі ЄСПЛ та його прецедентного права або ХОП ЄС та прецедентного права Суду ЄС.

Приклад: у справі № 3-3-1-17-14 від 21 квітня 2014 року Верховний Суд у рішенні розглянув питання захисту людської гідності в контексті прав ув'язнених, посилаючись як на Конституцію (§ 18), так і на статтю 3 Європейської конвенції з прав людини (ЄСПЛ). Суд підкреслив, що захист гідності є фундаментальним правом, яке має дотримуватися навіть щодо осіб, які перебувають під вартою. Це рішення спиралося на прецедентне право, установлюючи високі стандарти поводження з ув'язненими для запобігання жорстокому або принижувальному гідність поводженню[1].

2.4 Королівство Іспанія[2]

Адміністративне та судове забезпечення отримання громадянства в Іспанії. Безпосередніми нормами, на основі яких надається громадянство Іспанії, є Королівський указ 1004/2015 (Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre). Основними органами, що відповідають за надання громадянства, є Міністерство юстиції Іспанії, Генеральний директорат реєстрації та нотаріату, а також офіси натуралізації при муніципалітетах. Вони відповідають за прийом заяв, розгляд документів та ухвалення рішень щодо громадянства[3].

Якщо особі відмовлено у громадянстві або процес затримується, вона може звернутися до адміністративних судів, Національної аудієнції, Верховного суду Іспанії чи Конституційного суду, якщо порушено основні права[4].

---

1 Available in Estonian: https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-3-1-17-14

2 Авторка: **Ганна Васіна**.

3 Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia. BOE. 2015. URL: https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/11/06/1004/con

4 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en Galicia]. Poder Judicial de España. 2024. URL: https://www.poderjudicial.es

Приклад: у справі «Омар С. проти DGAIA» суд зобов'язав каталонські органи надати мігранту дозвіл на проживання заднім числом через їхню бездіяльність[1].

Адміністративний і судовий захист прав працівників. Право на працю в Іспанії забезпечується відповідно до Статуту працівників (Real Decreto Legislativo 2/2015)[2] та Закону про соціальне забезпечення (Ley General de la Seguridad Social). За контроль трудових відносин відповідає Міністерство зайнятості та соціального захисту, а також Державна інспекція праці, яка стежить за дотриманням трудових прав і може накладати штрафи на роботодавців за порушення закону[3].

Судовий захист здійснюють суди з питань соціального забезпечення та праці, Верховні суди автономних спільнот і Верховний суд Іспанії, який установлює юридичні прецеденти.

Приклад: у рішенні верховного суду Іспанії було встановлено, що звільнення працівника без попереднього заслуховування є порушенням його права на захист[4].

Адміністративне забезпечення та судовий захист прав пацієнтів. Охорона здоров'я в Іспанії регулюється Законом про пацієнтів та автономію хворих (Ley 41/2002) і Королівським указом 7/2018, що гарантує доступ до медичних послуг. Відповідальність за реалізацію політики охорони здоров'я несе Міністерство охорони здоров'я Іспанії, а безпосереднє надання послуг забезпечують служби охорони здоров'я автономних спільнот[5].

У разі порушення прав пацієнтів вони можуть звертатися до адміністративних судів для оскарження дій медичних установ або до судів з питань соціального забезпечення у справах про страхування.

Приклад: суд у Вальядоліді присудив компенсацію в розмірі 60 683 євро пацієнтці за неправомірне видалення зуба без належного медичного обґрунтування[6].

---

1 Los jueces censuran a la Generalitat por no tramitar los papeles para menores migrantes]. El País. 2025. URL: https://elpais.com/espana/catalunya/2025-02-03/los-jueces-censuran-a-la-generalitat-por-no-tramitar-los-papeles-para-menores-migrantes.html

2 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores]. BOE. 2015. URL: https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/23/2/con

3 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE. 2015. URL: https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con

4 Tribunal Supremo de España]. Poder Judicial de España. 2025. URL: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/

5 Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud]. BOE. 2018. URL: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-10752

6 Condenan a una clínica dental de Valladolid a pagar 60.600 euros a una paciente por una extracción innecesaria que le causó una grave infección. Cadenaser Castilla y León. 2025. URL: https://cadenaser.com/castillayleon/2025/02/17/condenan-a-una-clinica-dental-de-valladolid-a-pagar-60600-euros-a-una-paciente-por-una-extraccion-innecesaria-que-le-causo-una-grave-infeccion-radio-valladolid/?utm_source=chatgpt.com

Отже, в Іспанії діє виважене адміністративне законодавство щодо надання громадянства особам, які відповідають установленим умовам. Воно забезпечує чіткий процес набуття громадянства та передбачає судовий контроль у разі порушень прав претендентів адміністративними органами. Також система правового захисту ефективно діє щодо захисту прав працівників, зокрема у питаннях трудових відносин, соціального забезпечення та відповідальності роботодавців. У сфері охорони здоров'я механізми адміністративно-правового регулювання є практично досконалими. Адже ефективно працюють як адміністративні органи контролю в цій сфері, так і судова система. Загалом у всіх випадках ефективно працює система адміністративних та інших судів, що гарантує належний рівень правового захисту та справедливості для громадян Іспанії й інших осіб, які перебувають на її території на законних підставах.

2.5 Республіка Італія[1]

Державна рада Італії виконує як юрисдикційні, так і дорадчі функції. З огляду на п'ятирічний період 2019/2023 рр. середня кількість рішень становить: юрисдикційні – 8 тис 540 справ, консультативні – 1 тис 500.

Державна рада публікує на своєму інституційному вебсайті всі ухвалені рішення – як юрисдикційні, так і консультативні.

У правовій системі Італії Суд також розглядає «конфлікти повноважень» між різними органами державної влади (законодавчою, судовою, адміністративною), між державою та регіонами, а також між самими регіонами. У цій сфері він може ухвалювати рішення щодо адміністративних рішень, які викликають конфлікти.

Упродовж останніх 10 років Державна рада Італії давала прецеденти, що стосуються таких тем: соціальні права; екологічні права; права майбутніх поколінь; права корінних народів; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Державна рада не має прецедентів щодо застосування статті 52 CFREU.

Приклад: розпорядження Конституційного Суду № 24 від 2017 року. У цій постанові Суд, посилаючись на статтю 52 CFREU та усталену конституційну традицію в тлумаченні принципу детермінації як еманації принципу законності в кримінальних справах, подав низку запитань до Суду ЄС у справі Taricco щодо тлумачення статті 325 TFEU.

Якщо фундаментальне право захищається як конституційною нормою, так і нормою ХОП ЄС, існує інтеграція гарантій, яка має призвести до розширення захисту. Тобто суд може покладатися на норму Конвенції як на втручальний параметр, указуючи на захист, який вона пропонує фундаментальному праву, яке, як стверджується, порушене оскаржуваною національною нормою, у контексті порівняння з відповідною конвенційною прецедентною практикою.

[1] Авторка: **Інна Підберезних**.

2.6 Республіка Литва

Вищий адміністративний суд Литви щорічно (в середньому) виносить близько 4200–4700 проваджень. Щорічно Вищий адміністративний суд дає близько 30 опублікованих прецедентів.

У Литві Конституційний суд Республіки ухвалює рішення щодо законності законів, постанов уряду та указів президента. Вищий адміністративний суд Литви має юрисдикцію щодо законності інших нормативних адміністративних актів.

Упродовж останніх 10 років Вищий адміністративний суд Литви давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; права майбутніх поколінь.

Конституція є додатковим аргументом на підтримку рішення, яке за своєю сутністю базується на звичайному законодавстві, джерелом тлумачення, що забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретному випадку (тобто тлумачення, що відповідає основним правам). Вирішальна роль Конституції полягає в тому, щоб рішення ґрунтувалося виключно на конституційних підставах у ситуації, коли звичайне законодавство мовчить або є нечітким щодо розглянутого питання. Головна роль Конституції полягає в тому, щоб звичайні закони, які застосовуються в іншому разі, були скасовані / оголошені недійсними на конституційних підставах

У своїй практиці Вищий адміністративний суд Литви загалом не наголошує на тому, що він дотримується вищого стандарту, ніж той, який установлено міжнародним правом, але бувають ситуації, коли стандарт захисту прав особи у справах є кращим за той, що надається для міжнародної людини конвенції про права.

Приклад: стаття 6 ЄСПЛ закріплює право на справедливий суд, що поширюється на цивільне та кримінальне судочинство, але не поширюється на питання, пов'язані з правовим статусом іноземців. За цих обставин права на справедливий суд підтверджуються посиланнями на Конституцію та відповідну конституційну юриспруденцію.

Вищий адміністративний суд іноді застосовує положення Конституції щодо основних прав у світлі ЄСПЛ і свого прецедентного права.

Приклад: у справі № eA-3907-556/2021 Суд Литовської Республіки розглядав питання реалізації права на свободу зібрань, гарантованого статтею 36 Конституції Литви та статтею 11 Європейської конвенції з прав людини (ЄСПЛ). Суд, посилаючись на прецеденти ЄСПЛ, постановив, що це право не слід тлумачити вузько. У рішенні Суд підкреслив важливість ширшого трактування права на зібрання, забезпечуючи його ефективну реалізацію відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини.

2.7 Республіка Латвія

Верховний суд Латвії поділяється на три департаменти – департамент у цивільних справах, департамент у кримінальних справах і департамент у адміністративних справах. Анкета надасть інформацію про Департамент в адміністративних справах.

Щорічно Департаментом в адміністративних справах виноситься близько 800 рішень. Усі вироки та ухвали, якими завершується провадження у Верховному Суді, публікуються на спеціально адаптованому сайті. У середньому щорічно публікується близько 600 судових рішень і рішень.

Перевіряючи законність адміністративного акта чи фактичної дії, адміністративні суди також мають у разі сумніву перевірити, чи правове положення, застосоване установою або яке буде застосоване в адміністративному судочинстві, відповідає правовим положенням вищої судової інстанції. сила. Якщо суд уважає, що норма закону не відповідає Конституції або нормі (акту) міжнародного права, він зупиняє провадження у справі та направляє обґрунтовану заяву до Конституційного Суду. Після набрання законної сили рішенням чи вироком Конституційного Суду судове провадження у справі поновлюється, а наступне провадження ґрунтується на висновку Конституційного Суду.

Якщо суд визнає, що обов'язкові нормативні акти органів місцевого самоврядування не відповідають нормативним актам Кабінету міністрів або закон чи нормативні акти Кабінету міністрів не відповідають закону, або внутрішній нормативно-правовий акт не відповідає зовнішньому нормативно-правовому акту чи безпосередньо застосовному загальному принципу закону, він не має застосовувати відповідне правове положення. Суд обґрунтовує свій висновок щодо невідповідності нормам права вищої інстанції законної сили рішення чи вироку. Якщо відповідний нормативно-правовий акт не видається учасником адміністративного процесу, суд надсилає вирок чи ухвалу суб'єкту, який його видав, та Міністерству юстиції.

Упродовж останніх 10 років Верховний суд Латвії давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; права майбутніх поколінь; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Конституція є додатковим аргументом на підтримку рішення, яке за своєю сутністю базується на звичайному законодавстві, джерелом тлумачення, яке забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретному випадку (тобто тлумачення, що відповідає основним правам). Вирішальна роль Конституції полягає в тому, щоб рішення ґрунтувалося виключно на конституційних підставах у ситуації, коли звичайне законодавство мовчить або є нечітким щодо розглянутого питання.

Верховний суд Латвії застосовує статтю 51 (сфера застосування) ХОП ЄС справах.

Приклад: у справі № SKA-166/2022 (ECLI:LV:AT:2022:1007. A420360516.17.S) Суд Латвії постановив, що принцип належного управління,

закріплений у Хартії основних прав ЄС, є обов'язковим для держав-членів при імплементації права ЄС. Служба державних доходів, установлюючи митний борг на підставі регламентів ЄС, зобов'язана дотримуватися принципу належного адміністрування, що передбачає надання обґрунтувань для своїх рішень. Суд підкреслив, що обґрунтування є потрібним для забезпечення прозорості та справедливості адміністративних процедур.

Вищий адміністративний суд, як правило, застосовує положення Конституції щодо основних прав у світлі ЄКПЛ та свого прецедентного права.

Приклад: у справі № SA-1/2023 (ECLI:LV:AT:2023:0714. SA000123.2.S) Суд Латвійської Республіки розглядав питання законності рішення міністра внутрішніх справ про заборону виїзду для громадянки Латвії. Справа стосувалася доступу до обґрунтувань такого рішення, зважаючи на обмеження, установлені для захисту державної таємниці та національної безпеки. Суд постановив, що процесуальні засоби, передбачені національним законодавством, є достатніми для забезпечення балансу між правом на справедливий суд і вимогами безпеки. Це узгоджується як із Конституцією Латвії (ст. 92), так і з положеннями статті 6 Європейської конвенції з прав людини.

2.8 Республіка Румунія

Високий касаційний суд і правосуддя Румунії в середньому 2022 року виніс 14,142 рішень, 2021 року – 15,527, 2020 року – 15,404. 2022 році – РІЛ (звернення в інтересах закону) – 27; НР (попереднє рішення з питань права) – 103. Після обґрунтування рішення публікуються в Офіційному віснику Румунії та на вебсайті Високого суду. 2021 року – РІЛ (оскарження в інтересах закону) – 28; НР (попереднє рішення з питань права) – 87. Після обґрунтування рішення публікуються в Офіційному віснику Румунії та на вебсайті Високого суду. 2020 року – РІЛ (оскарження в інтересах закону) – 32; НР (попереднє рішення з питань права) – 102. Після обґрунтування рішення публікуються в Офіційному віснику Румунії та на вебсайті Високого суду.

Високий касаційний суд має право передати справу до Конституційного суду для перевірки конституційності законів до промульгації. Відповідно до Основного закону правосуддя здійснюється через Вищий суд касації та правосуддя та інші суди, установлені законом. Вищий касаційний суд забезпечує тлумачення та однакове застосування закону іншими судами відповідно до своєї компетенції. Тобто конституційна роль судів полягає в тлумаченні та застосуванні законів, тоді як Верховний суд також виконує роль уніфікації судової практики національних судів.

Упродовж останніх 10 років Високий касаційний суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Є багато випадків, коли Вищий суд застосовував принцип пропорційності. Останніми прикладами є ті, у яких Високий суд застосовує нещодавні рішення Суду ЄС у справі C-40/21 щодо позовів про анулювання звіту про оцінку, складеного ANI (Національним агентством доброчесності), у якому Європейський суд постановив провести аналіз, зокрема щодо принципу пропорційності покарання.

Вищий суд також часто використовує посилання статті 52(3) Хартії на Європейську конвенцію з прав людини та на тотожність змісту та обсягу прав, закріплених у двох документах. Вищий касаційний суд іноді застосовував основні права, закріплені в Конституції, як їх тлумачить Конституційний суд, у спосіб, який забезпечує вищий рівень захисту індивідуальних прав, ніж той, який передбачений міжнародними конвенціями з прав людини.

Такий аналіз є звичайним у рішеннях Конституційного суду Румунії, коли той розглядає винятки щодо неконституційності, і на їх підтвердження він посилається, окрім положень Конституції, які нібито були порушені, на статті конвенцій – зокрема Європейської про Права людини. У цьому разі Конституційний Суд аналізує та посилається в обґрунтуванні своїх рішень на рівень захисту основоположних прав, гарантованих Конституцією, прямо зазначаючи у відповідних випадках, що стандарт захисту є вищим за стандарт міжнародної конвенції, на яку посилається сторона, оскільки конвенція забезпечує мінімальний стандарт – нижчий за стандарт національного законодавства.

2.9 Республіка Словаччина

Вищий адміністративний суд Словацької Республіки щорічно (в середньому) виносить близько 1500-2 тис проваджень (станом на 2022 р.).

У словацькому правопорядку це не є прецедентом у справжньому розумінні цього слова. Йдеться про рішення, опубліковані у Збірнику рішень, які становлять усталену судову практику. Необґрунтоване відхилення від такої судової практики може бути підставою для подання касаційної скарги.

2022 року у Збірнику рішень опубліковано 38 рішень. За 2023 рік було 26 рішень. Це в середньому 32 рішення на рік.

Відповідно до статей 124 і 125 Конституції Словацької Республіки Конституційний суд Республіки має виключне право ухвалювати рішення щодо конституційної чинності звичайного законодавства. Якщо у Вищого адміністративного суду Словаччини виникають сумніви щодо конституційності закону, він може призупинити провадження та передати справу до Конституційного суду Республіки. Упродовж останніх 10 років суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Вищий адміністративний суд також надає прецеденти щодо застосування статті 53 (рівень захисту) CFREU.

Наприклад: у справі ECLI:SK:NSSR:2017:1014201386.1 Верховний суд Словацької Республіки постановив, що при розгляді заявок на дозвіл на перебування на території Словаччини державні органи зобов'язані дотримуватися права на сімейне життя відповідно до європейських стандартів. Це зобов'язання випливає зі статей 7, 52(3) і 53 Хартії основних прав ЄС, а також статті 6 Угоди про ЄС у редакції Лісабонського договору. Суд підкреслив, що права, закріплені в Конвенції, мають дотримуватися як при застосуванні права ЄС, так і національного права, що транспонує акти ЄС.

2.10 Республіка Франція

Державна рада Франції видає в середньому 10 тис. рішень на рік. За 2022 рік винесено 9833 рішення; за 2021 рік – 11633 рішення; за 2020 рік – 9361.

Опубліковано прецедентів на ArianeWeb: за 2022 р. – 2843 рішення; за 2021 р. – 3478 рішень; за 2020 р. – 2860 рішень.

Державна рада публікує в середньому близько 3000 рішень на рік через свою спеціальну платформу ArianeWeb. За 2022 р. опубліковано 2843 рішення; за 2021 р. – 3478 рішень; за 2020 р. – 2860 рішень.

У Франції Конституційна рада має виключну юрисдикцію виносити рішення щодо відповідності звичайного закону Конституції в рамках двох процедур.

З одного боку, він здійснює апріорний контроль за відповідністю ще не проголошених законів Конституції. Цей контроль є систематичним для органічних законів, а після конституційного перегляду в липні 2008 року – для законодавчих пропозицій, передбачених статтею 11 (див. статтю 61 Конституції). Конституційну раду можуть очолювати для інших законів Президент Республіки, Прем'єр-міністр, Голова Національних зборів, Голова Сенату або шістдесят депутатів чи сенаторів.

Упродовж останніх 10 років Державна рада Франції давала прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; права майбутніх поколінь; дюдська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Станом на 21 грудня 2023 року 22 рішення Державної ради, включені до колекції Лебона, – тобто такі, що мають юридичне значення – ухвалювалися на підставах, заснованих на нехтуванні положеннями Хартії основних прав Європейського Союзу. На сьогодні в 609 рішеннях згадується Хартія основних прав ЄС.

Частими є випадки, коли заявники звертаються до Державної ради з підстав, заснованих на ігноруванні конституційних положень і положень Конвенції про ЄКПЛ, що дає їй можливість у разі потреби пристосуватися або розподілити засоби з обох підстав.

Наприклад: Державна рада постановила, що указ про створення загальної інспекції правосуддя надає необхідні гарантії поваги до незалежності судової

влади та поділу влади, а також статті 6 Конвенції (CE, Section, 23 mars 2018, Syndicat Force Ouvrière magistrats et autres, n°s 406066 et autres, A).

Стосовно Французької антидопінгової агенції – незалежного державного органу з повноваженнями застосування санкцій – Державна рада відхилила «аргумент, заснований на невизнанні принципу неупередженості судів, який випливає зі статті 16 Декларації Права людини і громадянина та посилається на статтю 6 § 1 Конвенції про ЄСПЛ» (CE, 21 avril 2021, M. F., n° 443043, B). Також постановлено щодо створення нового режиму компанії, метою якого є спільне здійснення кількох регульованих професій, що звільнення від професійної таємниці, дозволене статтею 3 наказу від 31 березня 2016 року, супроводжувалося обмеженнями та запобіжними заходами, щоб уникнути надмірного порушення права на повагу до професійної таємниці, гарантованого зокрема статтею 2 Декларації прав людини і громадянина та статтею 8 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (CE, 17 juin 2019, Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle et autres, n° 400192, B).

Також визначено, що адміністративний суддя міг судити, за відсутності делімітації загального морського домену та у зв'язку з апеляцією на рішення про відсутність заперечень у проведенні робіт, що земельна база відповідного будівництва частково розташована в публічному морському надбанні, не порушуючи права власності та не ігноруючи гарантії, які заявник має згідно з Конституцією та статтею 1 першого додаткового протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод (CE, 20 mai 2011, Commune du Lavandou, n° 328338, B).

Приклад: Державна рада у рішенні від 13 жовтня 2021 року постановила, що можливість для публічної особи ухвалювати рішення щодо потреби екологічної експертизи містобудівної документації не порушує принципу неупередженості, закріпленого у статті 41 Хартії основних прав ЄС. Суд вирішив, що ця процедура відповідає вимогам прозорості та неупередженості, гарантуючи баланс між екологічними вимогами та управлінськими повноваженнями. (CE, 23 novembre 2022, Association France Nature Environnement, n° 458455, B).

Загалом Державна рада вважає, що вона має тлумачити закони та укази таким чином, щоб забезпечити їх відповідність вищим стандартам. Що стосується директив, то принцип послідовного тлумачення випливає з усталеної прецедентної практики Державної ради (див. для підтвердження принципу: CE, Section, 22 грудня 1989 року, Міністр бюджету c/ Military Circle mixed Caserne Mortier, № 86113, для іншого прикладу: CE, 15 décembre 2014, SA Technicolor, n° 380942, A).

Державна рада виносить рішення щодо застосування статті 52 (сфера застосування та тлумачення прав і принципів) ХОП ЄС.

Приклад: Державна рада у рішенні від 21 квітня 2021 року постановила, що зберігання даних про з'єднання може бути виправдане цілями захисту

національної безпеки та боротьби зі серйозними злочинами. Таке обмеження прав, гарантованих Хартією, є допустимим відповідно до статті 52, якщо воно переслідує загальний інтерес. Водночас держава має позитивні зобов'язання, зокрема щодо встановлення правових механізмів для ефективної боротьби зі злочинністю, з огляду на захист прав на життя, заборону тортур та повагу до приватного життя (CE, Ass., 21 avril 2021, French Data Network, n° 393099, A).

Державна рада виводить із загального принципу права на неупередженість, який включає конституційний принцип, процедурні вимоги, що застосовуються до незалежних адміністративних органів із повноваженнями накладати санкції, таким чином розширюючи матеріальну сферу дії пункту 1 статті 6 Конвенції ЄСПЛ на органи влади, які не є судами за значенням цієї статті в прецедентному праві Суду. Однак слід зазначити, що це рішення спочатку ґрунтувалося лише на тлумаченні статті 6 і все ще залишається сьогодні заснованим як на принципі національного законодавства, так і на конвенційному принципі (v. p. ex.: CE, 21 décembre 2018, ANAH, n° 424520, B).

І нарешті, Державна рада застосовує принцип рівності, який іноді є більш вимогливим, ніж Суд Європейського Союзу, який розглядає цей самий принцип, або Європейський суд з прав людини, який розглядає заяву про порушення статті 14. Конвенції в поєднанні з однією з інших її статей.

<u>Наприклад:</u> якби Державна рада змінила свою прецедентну практику щодо відкликання затверджених муніципальних мисливських асоціацій через сумніви щодо відповідності її старої прецедентної практики принципу рівності CE, Section, 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715, A), згодом вона постановила б у світлі консультативного висновку ЄСПЛ, що стара прецедентна практика, відновлена законодавцем, відповідає статтям 14 і 1P1 конвенції EDH (CE, 23 mars 2023, Forestiers privés de France, n° 439036, C).

При застосуванні та тлумаченні основних конституційних прав Державна рада посилається на положення міжнародних конвенцій, що містять подібні принципи. Особливо це стосується випадків, коли вона здійснює спільне оцінювання відповідності системи регулювання положенням міжнародної конвенції та конституційним принципам. Відповідно до редакційної традиції ці міркування викладено не в мотивах її рішення, а, де це доречно, – у висновках громадських доповідачів (див. питання 15 із цього приводу).

2.11 Республіка Хорватія

Вищий адміністративний суд Республіки Хорватія щорічно (у середньому) виносить 5 тис рішень і 100 прецедентів, опублікованих в Офіційному віснику, і 1500 завантажено на спільному вебсайті прецедентного права.

Конституційний суд має повноваження перевіряти конституційність законодавчих актів. Суди уповноважені надавати перевагу положенню Конституції в конкретному випадку, якщо застосування положення певного Закону явно суперечить Конституції. Вони не мають повноважень вирішувати питання про дійсність такого акта.

Упродовж останніх 10 років Вищий адміністративний суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права.

Вищий адміністративний суд зазвичай не порівнює відмінності стандарту захисту, передбаченого Конституцією, з одного боку, та міжнародними конвенціями з прав людини – з іншого. Але є випадок, коли Суд застосовує основні права, викладені в Конституції, таким чином, щоб забезпечити кращий рівень захисту прав особи.

Хоча Вищий адміністративний суд прямо не вказав, що міжнародні положення забезпечують мінімальний стандарт індивідуальних прав, є рішення, в якому Суд фактично забезпечує кращий захист, ніж мінімальний стандарт, передбачений міжнародними конвенціями з прав людини (право на власність, стаття 17 Хартії основоположних прав і Протоколу 1 ЄКПЛ).

Приклад: у судовому рішенні встановлено, що земельна ділянка, яку планується експропріювати для будівництва шосе, має оцінюватися як земля під будівництво, навіть якщо на момент експропріації вона офіційно класифікується як сільськогосподарська. Суд обґрунтував це тим, що містобудівна документація передбачає будівництво транспортної інфраструктури на цій території, що впливає на розмір компенсації. Заперечення ініціатора експропріації щодо заниженої оцінки, заснованої на нинішньому статусі землі, були відхилені як необґрунтовані.

2.12 Королівство Швеція

Вищий адміністративний суд Швеції щорічно (в середньому) виносить дещо більше 7 тис. рішень.

Парламентський комітет із конституційного права має повноваження розглядати конституційність законодавчих пропозицій абстрактно та під час законодавчого процесу. Суди уповноважені надавати перевагу положенню Конституції в конкретному випадку, якщо застосування положення певного Закону явно суперечить Конституції. Вони не мають повноважень вирішувати питання про дійсність такого акту.

Упродовж останніх 10 років суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: соціальні права; екологічні права; права корінних народів.

Конституція є джерелом тлумачення, яке забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретній справі (тобто дружнє до прав людини). Вирішальна роль Конституції полягає в тому, щоб рішення ґрунтувалося

виключно в ситуації, коли національне законодавство мовчить або не ясне щодо розглянутого питання. Конституція визначає, щоб звичайне законодавство, що застосовувалося в інших випадках, було скасовано/оголошено недійсним на основі ЄСПЛ.

У деяких випадках Вищий адміністративний суд може вирішити, чи підпадає ситуація під дію союзного права.

Приклад: у HFD 2020 року питання полягало в тому, чи батька, підозрюваного в причетності до терористичної діяльності, можна було відправити назад на батьківщину. Аргумент полягав у тому, що таке рішення впливало б на право його дитини на переваги громадянства Союзу згідно зі статтею 20 Угоди про функціювання Європейського Союзу і, таким чином, призводило б до права на доступ до суду згідно з Хартією. Більшість судів визнали, що справа не стосувалася застосування законодавства Союзу і що права, передбачені Хартією, не застосовуються.

2.13 Велике Герцогство Люксембурзьке

Офіційним визначенням юрисдикції Люксембургу є Адміністративний суд Герцогства. Це найвища юрисдикція Люксембурзького адміністративного порядку, яка існує разом із судовим порядком.

Щороку виноситься близько 250–300 рішень. Це число закономірно коливається залежно від років.

Від моменту створення 1997 року всі без винятку рішення адміністративного суду публікуються. Вони були анонімні від 2001 року, щоб видалити всю особисту інформацію, яку містять.

Відповідно до статті 95 Конституції, чинної до 1 липня 2023 року, яка стала статтею 112 чинної переглянутої Конституції[1], питання відповідності певного Закону Конституції належить до компетенції Конституційного суду. Тобто, якщо перед будь-яким юрисдикційним органом порушується питання про відповідність певного Закону Конституції та те, що це питання є необхідним для вирішення правової суперечки, цей юрисдикційний орган зобов'язаний звернутися в порядку преюдиційного питання до Конституційного суду.

На рівні переглянутої Конституції, яка набула чинності від 1 липня 2023 року, питання про те, які конкретні випадки викликані законом від 17 січня 2023 року про перегляд розділу VI Конституції «De la Justice»[2]. Слід зазначити, що перегляд конституції Люксембургу був здійснений через ухвалення кількох законів, які

[1] Extrait de l'article 112 de la Constitution révisée «(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution. (2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution».

[2] Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre VI. de la Constitution, Mém. A – n° 26, 2023.

переглядають окремі розділи Конституції. Зокрема, вищезгаданий Закон від 17 січня 2023 року вніс різні зміни до розділу, що стосується правосуддя, і в частині 2 статті 4 передбачається, що від дня набрання чинності цим Законом усі положення законів або нормативних актів, які суперечать Конституції, більше не діють.

Упродовж останніх 10 років Адміністративний суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні прав; права майбутніх поколінь; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки та основні права в умовах надзвичайного стану.

Конституція є додатковим аргументом на підтримку рішення, яке за своєю сутністю базується на звичайному законодавстві та є джерелом тлумачення, яке забезпечує правильне застосування звичайного законодавства в конкретному випадку (тобто тлумачення, що відповідає основним правам).

Вирішальна роль Конституції полягає в тому, щоб рішення ґрунтувалося виключно на конституційних підставах у ситуації, коли звичайне законодавство мовчить або є не чітким щодо розглянутого питання. Конституція визначає, щоб звичайні закони, які застосовуються в іншому випадку, були скасовані / оголошені недійсними на конституційних підставах.

Адміністративний суд часто застосовує не лише текст Конституції, а й принципи конституційного устрою, оприлюднені Конституційним судом. Так, своїм рішенням від 28 травня 2019[1] року Конституційний суд установив фундаментальний принцип правової держави як принцип конституційної цінності, який все ще не вписується в контекст Конституції. Вона розглядала цей принцип як метапринцип, з якого вивели принципи доступу до правосуддя й ефективного захисту. У своєму подальшому рішенні від 22 січня 2021[2] року Конституційний суд знову встановив як принципи конституційної цінності принципи правової безпеки, законної довіри та відсутності зворотної сили in pejus, а також, без уточнення, – принцип пропорційності. Рішенням від 19 березня 2021[3] року Конституційний Суд чітко встановив принцип пропорційності як принцип конституційної цінності.

Адміністративний суд виніс низку рішень упродовж 2021 та 2022 років, де він точно застосував конституційний принцип пропорційності в контексті права навколишнього середовища разом зі статтею 11 (пункт 1) Конституції, яка передбачає, що держава має гарантувати захист людського та природного середовища та працювати над встановленням сталого балансу між збереженням природи, зокрема відновленням її потенціалу, та задоволенням потреб теперішнього й майбутніх поколінь. Цю статтю було повторено в тексті, доповненому статтею 41 Конституції[4]. Адміністративний суд поєднав принцип пропорційності

[1] C. Const., 28 mai 2019, n° 146 du registre (arrêt de surséance).

[2] C. Const., 22 janvier 2021, n° 152 du registre.

[3] C. Const., 19 mars 2021, n° 146 du registre (arrêt au fond après arrêt de surséance).

[4] Article 41 de la Constitution révisée: «L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement,ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. L'États'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique. Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être».

та статтю 11 Конституції, щоб визнати невідповідними рішення міністра охорони навколишнього середовища в тому, що вони відмовляли в наданні дозволу на зміну особистого житла, оскільки те розташоване в зеленій зоні, хоча й було побудоване ще до появи природоохоронних заходів, тобто до 1965 року. Ці запити на дозвіл мали на меті адаптувати відповідне житло до вимог щодо ізоляції та зменшення енергетичних потреб[1].

Адміністративний суд дотримується юриспруденції Конституційного суду, який у своєму рішенні від 19 березня 2021 року[2] постановив, що положення Конституції, включаючи фундаментальний принцип правової держави та його підпринципи, з одного боку, а також відповідні положення ЄКПЛ і, якщо це застосовно, у випадку імплементації законодавства Європейського Союзу, положення ХОП ЄС, становили «загальну основу» і мали застосовуватися узгоджено, щоб забезпечити послідовне тлумачення. Адміністративний суд регулярно посилається на цей метод застосування відповідних положень Конституції, ЄКПЛ і, якщо це застосовно, ХОП ЄС, усіх вищих норм щодо інших національних положень чинного правового акта.

Рішення адміністративного суду, які застосовують статтю 51 (сфера застосування) CFREU, по суті стосуються сфери обміну інформацією з податкових питань. У цих справах, для яких адміністративний суд подав різні попередні апеляції до СЄС, це було перш за все питанням забезпечення того, щоб національне законодавство передбачало санкції за порушення певних зобов'язань, накладених Директивою 2011/16/UE, і така співпраця добре пов'язана з імплементацією права Союзу[3]. Ця передумова була потрібною для підтвердження застосовності певних положень ХОП ЄС і, зокрема, статті 47 у рамках різноманітних процесуальних дискусій щодо існування ефективного засобу захисту в цій справі[4]. Підтвердження застосування законодавства ЄС у цій справі та застосування Хартії потім багато разів підтверджувалися в наступних справах Суду[5], завжди в контексті обміну інформацією на вимогу та викликаючи попередні апеляції до СЄС.

Посилання на цю статтю також було зроблено у сфері обміну інформацією, щоб гарантувати право на ефективний позов власника інформації, на яке націлено адміністративне рішення, яке зобов'язує його відмовитися від даних фіскального характеру[6]. Цю статтю також використовували для обґрунтування

---

1 Cour adm., 9 janvier 2020, n° 43470C (arrêt avant visite des lieux) et Cour adm., 26 mars 2020, n° 43470Ca (arrêt au fond).

2 C. Const., 19 mars 2021, n° 146 du registre (arrêt au fond après arrêt de surséance).

3 Cour adm., 26 octobre 2017, n° 36893Ca. Arrêt prononcé suite à CJUE, 16 mai 2017, Berlioz c. Directeur de l'administration des contributions directes, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.

4 Pour une discution détaillée des enjeux procéduraux en matière d'échange de renseignements, voy. F. CHAOUCHE, J. LYAUDET, « Eléments de coopération internationale», in Fiscalité des personnes physiques, Larcier, 2023, pp. 1114–1159.

5 Cour adm., 14 mars 2019, n° 41486C ; Cour adm., 11 juillet 2023, n° 48677Ca et 48684Ca.

6 CJUE, 6 octobre 2020, État luxembourgeois contre B et État luxembourgeois contre B e.a., aff. jointes C-245/19 et C- 246/19, EU:C:2020:795 et CJUE, 25 novembre 2021, État luxembourgeois contre L, C-437/19, EU:C:2021:953.

сумісності відсутності у платника податків юрисдикційного звернення проти запиту на обмін інформацією із законодавством Союзу[1].

2.14 Республіка Португалія

Упродовж 2020–2022 років Вищий адміністративний суд Португалії щорічно виносив у середньому 1793 рішення. 2020 року – 1741 рішення, 2021 року – 1897 рішень, 2022 року – 1740 рішень.

Від 2007 року, завдяки більшій ємності обладнання для зберігання та пошукових даних, рішення почали вносити до бази даних під назвою «Рішення Вищого адміністративного суду»[2], а також узагальнення повних текстів рішень, винесених Верховним Судом.

Упродовж останніх 10 років суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; гідність людини; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Хартія ЄС є частиною законодавства Португалії, оскільки Лісабонську угоду було схвалено парламентом і ратифіковано Президентом Республіки (Резолюція № 19/2008 від 19 травня та Указ Президента Республіки № 31/ 2008, від 19 травня).

Наприклад: Вищий адміністративний суд у рішенні від 15 жовтня 2015 року (справа 0438/14) постановив, що питання зниження заробітної плати суддів на основі національного законодавства не підпадає під дію права ЄС. Суд відмовився визнати застосовність статті 47 Хартії основних прав ЄС, посилаючись на те, що це питання стосується внутрішньої компетенції держав-членів, а не повноважень ЄС. Суд дійшов висновку, що регулювання винагороди суддів належить до суверенних прав держав-членів і не охоплюється законодавством ЄС.

Вищий адміністративний суд надає прецеденти щодо застосування статті 52 (сфера застосування та тлумачення прав і принципів) CFREU.

Наприклад: у рішенні № 2/2023 від 9 березня 2023 року (справа № 2586/14.3BELSB) Суд уважав (під час апеляції), що обговорення Ради директорів Банку Португалії від 3 серпня 2014 року, яке застосувало резолюцію до Banco Espírito Санто – негайне й остаточне визначення діяльності та передання активів Banco Espírito Santo S.A. компанії Novo Banco – не порушило жодної конституційної чи внутрішньоконституційної команди, а також не порушувало законодавства ЄС, точніше, статей 17, 41 № 2, пункту а) і 52 ХОП ЄС, 36, 73, 74, 130 і 131 Директиви 2014/59/ЄС і ЄКПЛ (стаття 1 Додаткового протоколу № 1 до ЄКПЛ), а отже, незаконності

[1] Cour adm., 12 mai 2022, n° 47215C.

[2] Availabe through www.dgsi.pt.

й неконституційності судове засідання від 03.08.2014 не становить. За цих обставин Верховний суд відхилив заяву про перегляд і залишив оскаржуване рішення без змін.

У своїх судових рішеннях Вищий адміністративний суд не розглядає питання про багаторівневий захист основних прав, і це означає, що він не відповідає рівню захисту, наданому Конституцією, рівню захисту, наданому міжнародними конвенціями, але застосовує чинні конституційні положення у контексті міжнародних конвенцій і угод[1].

Отже, саме національний суддя має застосовувати та тлумачити національне законодавство відповідно до ЄСПЛ, оскільки саме національний суддя забезпечує зобов'язання привести відповідно до національного рівня, щодо статті 13 ЄСПЛ, ефективність чинних механізмів, щоб захистити визнані права та свободи через тлумачення та застосування національного законодавства відповідно до Конвенції.

2.15 Федеративна республіка Німеччина

Федеральний адміністративний суд Німеччини щорічно (у середньому) може виносити 1 тис. рішень.

Федеральний конституційний суд має юрисдикцію скасувати законодавчий акт. Якщо будь-який національний суд визнає законодавство неконституційним, він передає справу до Федерального конституційного суду. Однак будь-який національний суд може повторити правові норми, нижчі за парламентське законодавство (урядові постанови тощо).

Упродовж останніх 10 років Федеральний адміністративний суд Німеччини давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки.

У своїй практиці Федеральний адміністративний суд надав прецеденти щодо застосування статті 51 (сфера застосування) ХОП ЄС.

Наприклад: Суд мав вирішити справу щодо розрахунку зборів відповідно до Регламенту (ЄС) 882/2004. Він установив, що в межах застосування статей 17, 51 Хартії було не зовсім зрозуміло, чи стаття 17 була застосовна. Однак було визнано, що це запитання не вимагає відповіді, оскільки оспорюваний збір був будь-яким способом виправданий відповідно до статті 17 п. 1 (3). (рішення від 26 квітня 2012 р. – 3 C 20.11).

Як правило, права людини, передбачені міжнародними документами, згадуються лише в тому разі, якщо вони домінують над національними правами

[1] Cf. Supreme Administrative Court decision in 11th May 2017 (Case no. 01004/16).

людини. Якщо повний або найвищий захист прав людини можливий на основі національних прав людини, міжнародні права людини, ймовірно, не будуть згадуватися; а особливо, якщо вони надають нижчий рівень захисту.

Згідно зі статтею 47 Кодексу адміністративного судочинства Вищі адміністративні суди мають компетенцію виносити рішення щодо заяв про дійсність рішень щодо містобудування та деяких абстрактних норм. Відповідно до цього усне провадження не є обов'язковим.

Наприклад: Федеральний адміністративний суд установив, що на застосування ст. 6 параграф 1 (1) Європейської конвенції з прав людини стаття 47 Кодексу адміністративного судочинства мала бути застосована таким чином, щоб усне провадження було необхідним, а власник земельної власності, на яку вплинуло містобудування – план падіння відповідно до сфери дії цього положення, – мав право на таке слухання (рішення від 16 грудня 1999 р. – 4 CN 9.98; офіційний бюлетень 110, с. 203-216).

2.16 Республіка Польща

Вищий адміністративний суд Польщі щорічно (в середньому) виносить 13–19 тис. справ.

За деякими винятками (деякі справи щодо біженців або перевірки безпеки), майже всі рішення Вищого адміністративного суду доступні у відкритому доступі через Центральну базу даних юриспруденції адміністративних справ (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – CBOSA, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/).

Вищий адміністративний суд у співпраці з видавництвом Wolters Kluwer видає офіційну збірку своїх рішень «Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych» («Рішення Верховного адміністративного суду та воєводських/регіональних адміністративних судів»). У цьому офіційному збірнику рішень публікується близько 120 рішень/ прецедентів на рік. Їх відбір і затвердження належить до компетенції спеціального підрозділу досліджень і документування – *Бюро судових рішень*.

Серед рішень Вищого адміністративного суду є особлива категорія – так звані *постанови Вищого адміністративного суду*. SAC ухвалює постанови, спрямовані на роз'яснення правових положень, застосування яких спричинило розбіжності в судовій практиці адміністративних судів, роблячи це за зверненнями Голови SAC, Генерального прокурора, Уповноваженого з прав людини, Уповноваженого з питань малого та середнього підприємництва та Уповноваженого з прав дитини (так звані «абстрактні» постанови). SAC також ухвалює постанови, якими вирішуються правові питання, що викликають серйозні сумніви в конкретній адміністративній справі, яка розглядається (так звані «конкретні» постанови). Кожного разу відповіді по суті на юридичне питання, яка представляється розширеній

комісії згідно з відповідним положенням Закону про судочинство в адміністративних судах, передує аналіз того, чи відповідає клопотання критеріям для початку процедури вирішення.

Практика адміністративних судів щодо розуміння понять «невідповідність» та «серйозні сумніви» є єдиною. Абстрактні постанови ухвалюються у випадках, коли існують розбіжності в судовій практиці адміністративних судів. Такі розбіжності слід розуміти не лише як розбіжності в юридичних думках, висловлених у прецедентному праві, а й як тенденції до закріплення певних позицій у тлумаченнях. Розбіжності у прецедентному праві мають бути реальними та тривалими, що у свою чергу передбачає та поглиблює подальше непослідовне застосування закону. Абстрактні постанови торкаються конкретних правових сумнівів у контексті суперечливих судових поглядів, які не мають прямого стосунку до розгляду конкретної адміністративної справи.

Що стосується «конкретних» рішень, то і доктрина, і судова практика припускають, що Закон «Про провадження в адміністративних судах» стосується правових питань особливої важливості. Можливість винесення такої ухвали залежить від виконання обох умов: наявності серйозного правового сумніву у справі та потреби вирішення цього сумніву для розгляду касаційної скарги. Рішення ВАС мають «загальнообов'язковий» характер. Адміністративні суди є обов'язковими для виконання рішень у всіх випадках, коли має бути застосовано тлумачене положення; однак вони відносно зобов'язані це робити, оскільки існує формальна процедура, яка дозволяє їм відхилятися від думок, висловлених у резолюціях.

Пряме застосування Конституції – так зване «самозастосування» та «співзастосування» Конституції разом із законами (статутами) – дозволяє адміністративним судам ухвалювати рішення: 1) у ситуації, коли суд має сумніви у справності положення. закон, що підлягає застосуванню в конкретній справі, є конституційним; 2) у разі наявності юридичної лазівки, яка утворилася внаслідок бездіяльності законодавця.

Серед верховних судів і трибуналів у Польщі від 1982 року існує Конституційний трибунал.

Вищий адміністративний суд часто застосовує положення Конституції щодо основних прав у світлі ЄСПЛ, свого прецедентного права та ХОП ЄС. Цілком природно, що якщо польський адміністративний суд посилається на свободи і права людини і громадянина, які регулюються Конституцією, і ці права мають відповідники в міжнародних конвенціях з прав людини чи ХОП ЄС, польський адміністративний суд також посилатиметься на ці міжнародні стандарти у своїй постанові.

<u>Наприклад:</u> у рішенні Вищого адміністративного суду від 2 жовтня 2012 р. у справі №. II OSK 1024/11 було зазначено, що в польському правопорядку існує концепція надання особі подвійного захисту в адміністративному та адміністративному судочинстві, тобто. через право на судовий розгляд (захист правового інтересу у провадженні, урегульованому нормами процесуального права, з гарантією права на захист за допомогою засобів правового

захисту) та через право на суд (право особи оскаржувати дії публічної адміністрації з метою вирішення спору про їх законність незалежним, неупередженим судом). Джерела цього захисту слід шукати в надзаконних нормах, тобто у статті 2 Конституції Республіки Польща, статті 6(1) ЄСПЛ та статті 6(3) Угоди про Європейський Союз зі змінами, внесеними Лісабонським договором.

2.17 Чеська Республіка

У середньому за останні 10 років (2013–2022) Вищий адміністративний суд Чеської Республіки щорічно ухвалював рішення у 3900 справах.

Вищий адміністративний суд публікує переважну більшість своїх рішень онлайн. Також він публікує свій щомісячний збірник, який складається з вибраних рішень регіональних судів як адміністративних судів першої інстанції, актуальних для практики (160 на рік у середньому за останні 10 років). Однак, ураховуючи той факт, що не можна визначити, що таке «прецедент» у чеській (континентальній) правовій системі, ми не можемо надати цифри щодо кількості опублікованих прецедентів щорічно.

Відповідно до ст. 95(1) Конституції судді зв'язані законами та договорами, які є частиною чеського правового порядку; вони уповноважені оцінювати відповідність іншого законодавства законам або таким угодам. Отже, якщо будь-який суд, включаючи Вищий адміністративний суд, визнає положення іншого законодавства, ніж закон, незаконним (що суперечить законам або обов'язковим договорам), тобто неконституційним (як випливає з одного з основних принципів верховенства права), він просто має не застосовувати це положення у справі. Натомість, якщо суд визнає, що норма закону, яка підлягає застосуванню при вирішенні справи, суперечить конституційному порядку, він зупиняє провадження у справі та передає її на розгляд Конституційного Суду (ст. 95(2)), який має повноваження скасувати положення або визнати його неконституційним (ст. 87(a) і (b)). Відповідно до ст. 87(3) Конституції закон може передбачати, що Вищий адміністративний суд – замість Конституційного Суду – має юрисдикцію скасовувати інші (підзаконні) закони, крім законів або окремих їх положень, якщо вони суперечать законам. Однак такими повноваженнями Вищий адміністративний суд не наділено.

Упродовж останніх 10 років Вищий адміністративний суд давав прецеденти, що стосуються таких тем: право на притулок; соціальні права; екологічні права; права майбутніх поколінь; людська гідність; основні права в контексті національної безпеки; основні права в умовах надзвичайного стану.

Як правило, ВАС прямо посилається на ст. 5 у відповідь на скаргу скаржника про порушення його основних прав, гарантованих ХОП ЄМ. Вищий адміністративний суд зазвичай повторює, що CFREU застосовується лише у випадках, коли

застосовується право ЄС, і робить висновок – із більш-менш детальним обґрунтуванням, посилаючись на прецедентне право СЄС, – що справа скаржника не була правомірною.

Наприклад: у справі від 24 лютого 2015 року Вищий адміністративний суд Чехії постановив, що національне законодавство, яке регулює розміщення гральних автоматів поблизу шкіл, не підпадає під дію права ЄС, оскільки відсутній транскордонний елемент. Позивач, оператор гральних автоматів, намагався оскаржити рішення про анулювання дозволу, посилаючись на Хартію основних прав ЄС. Проте суд зазначив, що Хартія застосовується лише у випадках, коли національні заходи реалізують право ЄС. У цьому разі діяльність, пов'язана з азартними іграми, не охоплюється Директивою 2006/123/ЄС, а тому положення Хартії та основоположних свобод ЄС не були застосовані.

Запитання та завдання

1. Здійснити порівняльну характеристику, використовуючи матеріал з трьох-п'яти держав-членів ЄС, щодо особливостей адміністративного процесу (на основі наведеного вище матеріалу та самостійно знайденої інформації) за такими критеріями:
   1) назви та система адміністративних органів країн-учасниць ЄС;
   2) назви та місце адміністративних судів у судовій системі держави-члена ЄС;
   3) основний процесуальний закон, що забезпечує адміністративне судочинство. Розкрити призначення, короткий зміст;
   4) місце та роль європейського законодавства та рішень ЄСПЛ в національному адміністративному процесі;
   5) порядок звернення до адміністративних судів;
   6) рішення, що ухвалюються адміністративними судами щодо відновлення прав і законних інтересів приватних осіб;
   7) які права найчастіше відновлюються в системі адміністративного судочинства?

АВТОРИ ТА ЧЛЕНИ АКАДЕМІЇ АПН

Фелик Василь Іванович

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, ректор Київського університету інтелектуальної власності та права

Галунько Валентин Васильович

Академік Академії адміністративно-правових наук, голова Академії, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Діхтієвський Петро Васильович

Академік Академії адміністративно-правових наук, провідний учений у галузі українського адміністративного права, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Курило Володимир Іванович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук України, заслужений юрист України, лауреат Премії Ярослава Мудрого, перший віцеголова Академії адміністративно-правових наук, завідувач кафедри Національного університету біоресурсів і природокористування України

Берлач Анатолій Іванович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, віцеголова Академії адміністративно-правових наук, завідувач кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Яра Олена Сергіївна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, віцеголова Академії, декан юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України

Кузьменко Оксана Володимирівна

Академік Академії адміністративно-правових наук доктор юридичних наук, професор, заслужена діячка науки і техніки України, завідувачка кафедри Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Вільгушинський Михайло Йосипович

Доктор юридичних наук доцент, заслужений юрист України, перший проректор Київського університету інтелектуальної власності та права

Глобенко Ігор Олександрович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», Вчений секретар Академії, доцент кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Комзюк Анатолій Трохимович

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ

Коваленко Лариса Павлівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, доцент кафедри Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого

Гулак Олена Василівна

Академік Академії Адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Національного університету біоресурсів і природокористування України

Буханевич Олександр Миколайович

Доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України, заступник академіка-секретаря відділення державно-правових наук і міжнародного права, член президії НАПрН України, завідувач кафедри Хмельницького університету управління та права ім. Леоніда Юзькова

Біла Вікторія Русланівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Державного податкового університету

Кривенко Олександр Васильович

Кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, генерал-лейтенант у відставці, доцент кафедри Національного університету оборони України

Кузніченко Сергій Олександрович

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України

Джафарова Олена В'ячеславівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративної діяльності навчально-наукового інституту № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ

Замрига Артур Вікторович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат економічних наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Басс Вікторія Олександрівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, старший інспектор з особливих доручень відділу організації евакуаційних заходів управління превентивної діяльності ГУНП в Донецькій області

Боровик Андрій Володимирович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, відмінник освіти України, віце-президент з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права

Деревянко Наталія Зеновіївна

Академік Академії адміністративно- правових наук, доктор філософії в галузі «Право», доцент, декан факультету Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука

Зима Олександр Тарасович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, лауреат наукової премії в номінації за кращий підручник за 2020 рік

Казанчук Ірина Дмитрівна

Академік Академії Адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ

Кандиба Сергій Володимирович

Академік Академії адміністративно правових наук, кандидат юридичних наук, голова ГО «Вєлєс», ветеран ОВС

Костенко Інеса Володимирівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Кудерська Надія Іванівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Вінницького державного педагогічного університету ім. Михайла Коцюбинського

Крупицький Олександр Станіславович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, старший оперуповноважений департаменту стратегічних розслідувань (ДСР) Національної поліції України, доцент кафедри Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Крайник Григорій Сергійович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри Житомирського державного університету імені Івана Франка

Литвин Наталія Анатоліївна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Лазарев Анатолій Анатолійович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, доцент кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Мацелик Тетяна Олександрівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Державного податкового університету

Нашинець-Наумова Анфіса Юріївна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, заступниця декана факультету права та міжнародних відносин Київського столичного університету імені Бориса Грінченка

Нікітенко Олександр Іванович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри Державного податкового університету

Овчарук Сергій Станіславович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права

Орловська Ірина Григорівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, керівниця управління Федерації профспілок України

Пашинський Володимир Йосипович

Академік Академії Адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Пєтков Сергій Валерійович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, , перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля

Підберезних Інна Євгеніївна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри ЧНУ імені Петра Могили

Піддубний Олексій Юрійович

Академік Академії Адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри Національного університету біоресурсів і природокористування України

Попова Світлана Миколаївна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ

Пихтін Микола Порфирович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, заступник начальника Спеціалізованого морського порту «Ольвія», професор кафедри Миколаївського інституту розвитку людини ЗВО «Університет Україна»

Попова Лілія Миколаївна

Академік Академії адміністративно- правових наук, доктор юридичних наук, кандидат економічних наук, професор, професор кафедри Харківського національного університету міського господарства ім. О.М. Бекетова

Правоторова Ольга Михайлівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Херсонського державного аграрно-економічного університету

Проневич Олексій Станіславович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Саунін Роман Дмитрович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, військовослужбовець Національної гвардії України

Синявська Олена Юхимівна

Академік Академії Адміністративно-правових наук, Академік Міжнародної кадрової академії, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ

Ситников Олександр Федотович

Академік Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, директор Центру «Доступне правосуддя», суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, викладач Національної школи суддів України, адвокат, викладач Вищої школи адвокатури

Стрельченко Оксана Григорівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

Шатрава Сергій Олександрович

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем досудового розслідування навчально-наукового інституту № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ

Ващенко Юлія В'ячеславівна

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Юридичного факультету університету Коменського у Братіславі (Словаччина)

Шишка Роман Богданович

Академік-партнер Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Чорна Вікторія Григорівна

Академік Академії адміністративно-правових наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Булкат Марина Сергіївна

Доктор юридичних наук, професор, суддя, професор кафедри Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (за суміщенням).

Івановська Алла Миколаївна

Доктор юридичних наук, професор, проректор Хмельницького університету управління та права ім. Леоніда Юзькова

Карабін Тетяна Олександрівна

Доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри Ужгородського національного університету

Карелін Владислав Володимирович

Доктор юридичних наук, доцент, підполковник юстиції, професор кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Коропатнік Ігор Михайлович

Полковник юстиції, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри військового права Військового інституту КНУ імені Тараса Шевченка

Малюга Леся Юріївна

Доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Мілієнко Олена Анатоліївна

Доктор юридичних наук, доцент, директор Вінницького навчального центру Національної школи суддів України

Рудой Катерина Миколаївна

Доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, академік Академії адміністративно-правових наук

Салманова Олена Юріївна

Доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри Харківського національного університету внутрішніх справ

Стеценко Семен Григорович

Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН, заслужений діяч науки і техніки України, суддя Верховного Суду

Стеценко Валентина Юріївна

Доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор Українського державного університету імені Михайла Драгоманова

Тарасюк Анатолій Васильович

Член- кореспондент Національної академії аграрних наук України, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту інформації, безпеки і права Національної академії правових наук України

Галунько Валентин Валентинович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», доцент кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права, докторант

Христинченко Надія Петрівна

Доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права

Долуда Ігор Іванович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», адвокат, керівник Юридичної служби державного підприємства в сфері управління Міністерство оборони України

Ковальчук Ірина Миколаївна

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, адвокатка

Головій Людмила Василівна

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Новікова Марія Миколаївна

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри Херсонського державного аграрно-економічного університету

Кравченко Олександр Сергійович

Кандидат юридичних наук, старший дослідник, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права

Коваленко Богдан Вячеславович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», докторант кафедри конституційного та адміністративного права Запорізького національного університету

Мельник Ольга Олегівна

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, доцент кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Ковальчук Микола Олександрович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук, викладач вищої категорії, викладач ВСП «Новокаховський фаховий коледж Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного», адвокат, учасник російсько-української війни

Мудрицька Катерина Олексіївна

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», доцент кафедри Київського університету інтелектуальної власності та права

Кузьмишин Віталій Миколайович

Кандидат юридичних наук, голова Сьомого апеляційного адміністративного суду

Фелик Олександр Васильович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, доктор філософії у галузі «Право», заступник директора Івано-Франківського навчально-наукового юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», докторант

Шарук Олександр Григорович

Член-кореспондент Академії адміністративно-правових наук, кандидат юридичних наук

Продан Алла Олександрівна

Доктор філософії в галузі «Право», юрист-практик

Биков Ігор Олегович

Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, адвокат

Бериславська Оксана Михайлівна

Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Діхтієвський Володимир Петрович

Доктор філософії в галузі «Право», заступник директора департаменту Міністерства економіки України

Кудерська Ірина Олександрівна

Доктор філософії в галузі права права, викладач кафедри Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Роллер Вікторія Миколаївна

Доктор філософії у галузі «Право», науковий співробітник Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Лісогор Юрій Борисович — Доктор філософії в галузі «Право», викладач Інституту післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Міщук Інна Володимирівна — Кандидат юридичних наук, професор, завідувачка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства та природокористування

Соловйова Ольга Миколаївна — Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сердюк Евгеній Васильович

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри «Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Стасюк Надія Андріївна

PhD, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Стецюк Сергій Петрович

Доктор філософії у галузі «Право», підполковник юстиції, доцент кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ольшевська Юлія Миколаївна

Доктор філософії в галузі «Право», головний консультант Київського апеляційного суду

Чепкова Катерина Олександрівна

Кандидат юридичних наук, майор юстиції, доцент кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Цьоменко Аліна Володимирівна

Доктор філософії в галузі «Право», асистент кафедри адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Шкуропацький Олександр Іванович

Кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Центрального науково-дослідного інституту Збройних Сил України

Бузницький Дмитро Миколайович

Аспірант кафедри Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Васіна Ганна Василівна

Науковий співробітник Академії адміністратинво-правових наук

Кривенко Артем Олександрович

Ад'юнкт кафедри економіки та фінансового забезпечення інституту логістики та підтримки військ (сил) Національного університету оборони України

Лазоренко Юрій Олександрович

Аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
адвокат

Молінський Владислав Ігоревич

Капітан юстиції, викладач кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ольшевський Петро Миколайович — Аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка, головний консультант Київського апеляційного суду

Чепурний Руслан Вікторович — Майор юстиції, старший викладач кафедри військового права Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Наукове видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ПОВНИЙ КУРС

Підручник

За загальною редакцією:
доктора юридичних наук, професора **В. Галунька**
та доктора юридичних наук, професора **В. Фелика**

Обкладинка *В. Савельєва*
Верстка *Н. Ковальчук*
Технічне редагування *О. Гринюк*

ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку _____ р. Формат 70x100/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 56,88. Наклад 300.
Замовлення № 023-0425.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.