

**АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВО**

**Навчальний посібник
для здобувачів
вищої освіти**

*Видання 7-е, доповнене та перероблене. З опорою на законодавство
станом на 1 травня 2023 р.*

Харків, «Право»
2023

К о л е к т и в а в т о р і в:

Ю. П. Битяк, І. М. Балакарева, М. І. Белікова, І. В. Бойко, В. М. Гаращук, Ю.В. Георгієвський, Я. С. Зелінська, О.Т. Зима, В. В. Зуй, І. Г. Ігнатченко, Л.П. Коваленко, М.С. Ковтун, Д. В. Лученко, О. О. Марченко, В.В. Мартиновський, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк, Н. Б. Писаренко, О. М. Соловійова, Х. В. Солнцева, В. О. Спасенко, В. А. Сьоміна, П. В. Редіна, Я. С. Рябченко, С. А. Федчишин, Р. В. Шаповал, С.В. Чирик

Адміністративне право : навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / [Ю. П. Битяк, І. М. Балакарева, М. І. Белікова, та ін.] За заг. редакцією професорів В.М. Гаращука та Р.В. Шаповала. – Х. : Право, 2023. – 254 с.

Навчальний посібник «Адміністративне право» підготовлений відповідно до програми навчальних дисциплін «Адміністративне право», та розрахований на здобувачів вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Бакалавр», «Магістр».

Може використовуватись при підготовці до складання тестів з ЗНО та ЄДКІ.

Передмова

Адміністративне право є однією з фундаментальних навчальних дисциплін закладів вищої освіти юридичних профілів. Вивчення курсу адміністративного права набуває особливого значення і у зв'язку із закріпленням у Конституції України світових та європейських стандартів управлінської моделі, розширення прав і свобод людини та громадянина у сфері публічного адміністрування.

Метою курсу адміністративного права є вивчення та засвоєння студентами-юристами основних понять, інститутів, принципів та джерел адміністративного права.

У посібнику стисло викладено повний курс адміністративного права, висвітлено порядок здійснення публічного адміністрування, його основні риси, функції, форми і методи (механізми), надано поняття, особливості та види адміністративно-правових норм, поняття, основні риси та види адміністративно-правових відносин. Містяться основні положення щодо: сутності публічного адміністрування, його співвідношення з державним управлінням, виконавчою владою, та місцевим самоврядуванням. Поняття та характерних рис суб'єктів адміністративного права, адміністративної відповідальності, адміністративного процесу, адміністративної юстиції та адміністративного судочинства в Україні, законності і дисципліни в державному управлінні, адміністративно-правових режимів. Розглянуто питання організаційно-правових засад управління економікою, соціально-культурною сферою та адміністративно політичною діяльністю. Положення посібника стануть у нагоді й при опануванні курсу «Проблеми правозастосування».

Посібник підготовлено з урахуванням нового законодавства України, нових підходів в регулюванні управлінських відносин, висвітлені засади законодавчого забезпечення публічного адміністрування.

1. Адміністративне право як галузь права, його предмет

Адміністративне право¹ — галузь права (сукупність правових норм), що з метою реалізації завдань і функцій держави регулює суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (публічного адміністрування)², внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень, делегованих їм державою.

Адміністративне право є самостійною галуззю права, за допомогою норм якої держава регулює однорідні суспільні відносини у сфері публічного адміністрування. Адміністративному праву належить особлива роль у механізмі правового впливу. Воно виступає необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами у суспільстві. Адміністративне право відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурою.

Предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією задач і функцій публічного адміністрування.

Тісні взаємозв'язки виконавчої влади та державного управління як різновиду соціального управління поєднує в одне ціле адміністративне право, оскільки його формування як самостійної галузі права традиційно пов'язується з державним управлінням. Адміністративне право виступає необхідним і важливим регулятором управління соціальними процесами в суспільстві.

Межі адміністративно-правового регулювання (предмету адміністративного права) пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади і

¹ Тут надано визначення адміністративному праву, як галузі права, але адміністративне право можна розглядати і як науку (систему знань, наукових поглядів та уявлень про сутність і роль адміністративного права), та як навчальну дисципліну (систему знань, поглядів на адміністративне право), що пропонується студентам юридичних вишів для вивчення.

² Про співвідношення термінів «державне управління», «місцеве самоврядування» та «публічне адміністрування» див. п. 9 посібника.

охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері державної діяльності з керівництва економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю. Адміністративне право органічно пов'язане з виконавчою владою як важливий інструмент її реалізації та як галузь права, що створює правові засади її функціонування. Через відносини з органами публічного адміністрування (їх посадовими особами) громадяни мають можливість реалізувати свої конституційні права і свободи. Адміністративне право є галуззю публічного права, яке регулює управлінські відносини в галузі публічної влади, а саме ті з них, участь у яких беруть, юридичні особи, громадяни (їх об'єднання), органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Як вже було сказано- адміністративне право - це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру. Нормативну основу адміністративного права становить адміністративне законодавство, що є складовою частиною (елементом) законодавства України. Під **адміністративним законодавством** розуміється *система правових актів, правових приписів, у яких знаходять свій зовнішній вияв адміністративно-правові норми*. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише ті, що стосуються управлінської діяльності (виконавчої та розпорядчої).

Останнім часом в науці адміністративного права панує думка, що предметом адміністративного права є не тільки управлінська діяльність, що виявляється у керуючому (часто із використанням примусових заходів) впливі суб'єктів влади на поведінку об'єктів управління (фізичних і юридичних осіб). До предмету відноситься і «публічно-сервісна» діяльність, яка також ґрунтується на нормативних положеннях і має за мету забезпечувати реалізацію громадянами своїх прав у сфері державного управління (публічного адміністрування). (Див., наприклад: Закон України від 06.09.2012 р. «Про адміністративні послуги»).

Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання — це сфера діяльності органів публічного адміністрування (вони виступають тут як виконавчі та розпорядчі органи), тобто суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері. Вони виникають,

розвиваються та припиняються між: вищими і нижчими органами виконавчої влади; органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями (управлінська вертикаль); органами виконавчої влади, які не пов'язані між собою безпосередньою підпорядкованістю (наприклад, між Міністерством охорони здоров'я України і Міністерством освіти і науки України – управлінська горизонталь); органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; органами виконавчої влади і органами громадських організацій (наприклад, між районною державною адміністрацією і громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону); органами виконавчої влади і громадянами (наприклад, між районним відділом управління Міністерства внутрішніх справ і громадянином, який притягається до адміністративної відповідальності за адміністративний проступок), між органом місцевого самоврядування та громадянином (наприклад, щодо вирішення земельних питань).

Управлінські відносини складаються і у процесі здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності управлінського характеру інших державних органів, або їх посадових осіб. Наприклад, прокурор області керує роботою підпорядкованих йому прокурорів, здійснює контроль за виконанням покладених на них повноважень і т. ін. Однак ця діяльність прокурора є допоміжною щодо основної, оскільки вона спрямована лише на забезпечення умов для здійснення прокуратурою України покладених на неї «зовнішніх» завдань. Те ж стосується і внутрішньоорганізаційної діяльності судових органів як допоміжну відносно правосуддя.

Специфічні управлінські відносини, що виникають у системі громадських організацій (наприклад, між членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та громадянином – правопорушником, протиправні дії якого члени громадського формування припиняють та за фактом вчиненого правопорушення складають щодо порушника протокол про адміністративне правопорушення). Очевидно, що делеговані державою громадським організаціям повноваження такого роду реалізуються за

межами «внутрішньої» діяльності недержавних утворень та носять «зовнішній» характер.

Підсумовуючи викладене, можна сказати, що **предмет адміністративного права** складають суспільні відносини, які виникають під час здійснення повноважними органами (як державними так і не державними) публічного адміністрування, з метою реалізації задач і функцій держави, захисту прав громадян, створення належних умов для функціонування суспільства і держави. Такі відносини пов'язані із: 1) зовнішньою управлінською (у тому числі сервісною) діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів (органів прокуратури, судових та ін. державних органів); 3) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих їм органами виконавчої влади повноважень; 4) застосування заходів адміністративного примусу та їх оскарження у судовому та позасудовому порядку; 5) розглядом судами справ про адміністративні правопорушення; 5) адміністративним судочинством³.

2. Метод і система адміністративного права

Метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини:

- яке правове положення займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами;
- на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини;

³ Низка науковців будуть заперечувати щодо віднесення адміністративного судочинства до предмету адміністративного права. Тоді ми їх запитасмо: «Предметом якої галузі права вони бачать адміністративне судочинство?». Це предмет цивільного права?, кримінального?, екологічного?, конституційного?, фінансового...?. Ні, це предмет права адміністративного, і не потрібно «боятися» визнати специфічну форму вирішення управлінських питань за частину адміністративного права, оскільки сама форма не віднімає суті явища – управлінська діяльність. Це - інститут адміністративного права. Кодекс адміністративного судочинства (КАС) – частина адміністративного законодавства.

- як визначають і захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин.

Учасниками суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, здебільшого є **суб'єкти**, що перебувають у стані влади та підпорядкування. Адже у таких відносинах з одного боку наділений владними повноваженнями орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, інший уповноважений суб'єкт, а з іншого — громадянин або суб'єкт господарювання, які, безумовно, мають певні нормативно закріплені права, втім ці права не дозволяють їм ігнорувати законні вимоги іншої сторони.

Роль юридичних фактів, на підставі яких виникають, змінюються, припиняються адміністративно-правові відносини, найчастіше відіграють правові акти управління, які приймають органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти в односторонньому порядку й містять приписи, обов'язкові для виконання, а іноді й забезпечені примусовою силою держави.

Права та обов'язки учасників суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, визначаються нормативними актами і не можуть змінюватися на їх розсуд.

Норми адміністративного права фіксують різні способи захисту прав громадян – від оскарження незаконної діяльності в адміністративному порядку до звернення до суду. Це, безперечно, ознака нового адміністративного права, яке має за мету гарантування прав людини й встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави.

На основі наведеного можна зробити висновок, що **метод адміністративного права базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, а це є ознакою так званого імперативного методу регулювання (або методу владних приписів).**

(Імперативний метод правового регулювання – це метод владних приписів, характерний для адміністративного права.)

Враховуючи різноманітність відносин, що складають предмет адміністративного права, в літературі звертається увага на наявність різних форм вияву імперативного методу зазначеної галузі права. Так, **перша форма вияву** стосується регулювання управлінських відносин між прямо підпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку нормами фіксується обов'язок підпорядкованого органу (особи) виконувати розпорядження вищого органу (особи).

Інша форма вияву імперативного методу переважно властива відносинам, що виникають між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами та громадянами і юридичними особами. Такі відносини регламентовано нормами, що закріплюють гарантоване право фізичних і юридичних осіб вимагати від представників влади належного виконання управлінських функцій, оскільки діяльність останніх відіграє важливу роль у процесі реалізації цими особами своїх прав. Зазначеному праву кореспондує обов'язок суб'єктів управління неухильно виконувати законні вимоги громадян та юридичних осіб.

Отже, **остання форма вияву** імперативного методу адміністративного права свідчить про якісно новий зміст відносин між державою та особою, який характеризується, по-перше, наявністю рівних прав щодо вимагання належної поведінки з обох сторін і, по-друге, реальних можливостей громадян щодо юридичного захисту своїх прав у разі їх порушення.

У більшості випадків відносини, що становлять предмет адміністративного права, вимагають регламентації за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають такі відносини, як правило, у зв'язку зі здійсненням державного управління. Однак поряд із засобами імперативного методу в адміністративному праві можуть застосовувати й засоби диспозитивного методу регулювання.

(Диспозитивний метод (метод координації), на відміну від імперативного метода, передбачає юридичну рівність учасників

правовідносин і застосовується, як правило, в цивільному праві, але має місце в приватному адміністративному праві.)

Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері державного управління. Юридичним фактом у даному випадку, як правило, виступає договір.

Диспозитивний метод побудований на координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності. Тому найчастіше засоби останнього використовують під час регламентації так званих горизонтальних адміністративно-правових відносин, що виникають між представниками влади й спрямовані на координацію їх зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності. Так, ст. 35 «Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (із змінами - редакція від 01.09.2015) передбачено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи й організації. Наведене законодавче положення фіксує право органів, уповноважених на здійснення управлінських функцій і невідпорядкованих один одному, самостійно й добровільно з метою досягнення взаємовигідних результатів укладати певні угоди, створювати спільні органи та організації.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що під **методом адміністративного права слід розуміти сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави.**

Система адміністративного права – це сукупність адміністративно-правових норм та інститутів, об'єднаних єдиним предметом і методом,

принципами й цілями та розташованих у певній логічній послідовності. Вона складається з двох частин: загальної і особливої.

Норми загальної частини адміністративного права мають універсальний характер і розраховані на застосування в усіх галузях і сферах функціонування органів виконавчої влади, інших уповноважених здійснювати управлінську діяльність суб'єктів. Ці норми закріплюють принципи здійснення державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; форми й методи управлінської діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; спеціальні адміністративно-правові режими; засоби забезпечення законності й дисципліни в сфері управління, а також регламентують адміністративний процес і відповідальність за адміністративним правом.

Особливу частину адміністративного права складають норми, призначені для регулювання відносин, що виникають у окремих галузях управління. Ця частина об'єднує адміністративно-правові засади організації:

1) матеріального виробництва (управління економікою (або - народним господарством));

2) соціально-культурного;

3) адміністративно-політичного будівництва. Зазначені норми спрямовано на впорядкування суспільних відносин у певних сферах. Так, за допомогою норм першої групи регламентують відносини у сферах економіки, сільського господарства, будівництва та житлово-комунального господарства, комунікацій, використання й охорони природних ресурсів, торгівлі, фінансів тощо.

Відносини у сферах освіти, науки, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення регулюють норми другої групи. Норми третьої групи спрямовано на регламентацію відносин у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, закордонних справ.

Приписи загальної і особливої частин взаємозалежні й представляють єдине ціле – систему адміністративного права. Це підтверджує той факт, що норми загальної частини застосовують до всіх інститутів особливої частини. Наприклад, загальні правила, що регулюють порядок підготовки, видання, набрання чинності

й дію правових актів управління реалізуються в усіх галузях (сферах) управління з урахуванням їх специфіки.

3. Зв'язок адміністративного права з іншими галузями українського права

Адміністративне право є складовою частиною системи українського права, яка характеризується єдністю і взаємозв'язком її окремих частин – галузей права. Разом з тим кожна галузь права регулює певний вид суспільних відносин, а тому має притаманний їй предмет та метод регулювання і практичне призначення.

Найбільш тісно адміністративне право пов'язане з конституційним правом України, норми якого слугують основою для всіх галузей права, в тому числі і адміністративного. Конституційне право визначає систему і принципи публічного адміністрування і органів, що його здійснюють, їх місце і роль в загальній системі органів в державі, на основі яких адміністративне право встановлює організаційні засади побудови апарату відповідних структур, їх статус та повноваження, компетенцію посадових осіб, взаємовідносини між різними ланками державних і недержавних інституцій, функції та обов'язки по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина тощо.

Предмет адміністративного права, як вже відмічалось, охоплює широке коло відносин, зміст яких об'єктивно потребує правового врегулювання за допомогою специфічних методів. Ця обставина дає змогу визначити адміністративне право як профілюючу галузь, що разом із кримінальним і цивільним правом утворює юридичну основу, обов'язкову частину очолюваної конституційним правом системи.

До профілюючих галузей відносяться також процесуальні — кримінальне процесуальне, цивільне процесуальне право. До системи процесуальних норм відносяться і ті, що регулюють іншу процесуальну діяльність, в тому числі різні процедури. Наприклад, правила застосування заходів адміністративного примусу або норм екологічного права, адміністративні процедури тощо.

Деякі галузі права належать до спеціальних, призначенням яких є забезпечення спеціалізованого правового режиму для окремого виду суспільних відносин (наприклад, трудове право, сімейне право, земельне право, фінансове право). І, нарешті, вирізняють комплексні галузі, які регламентують певне коло відносин. Їх правові приписи дещо відокремлені від норм профілюючих галузей (наприклад, банківське право, податкове право, авторське право).

Співвідношення адміністративного права з іншими галузями права зумовлено місцем кожної з них у правовій системі. Окрім найтіснішого зв'язку із конституційним правом, оскільки останнє становить основу всіх галузей права, адміністративне право тісно пов'язане з профілюючими галузями права – кримінальним та цивільним.

Адміністративне право та профілюючі галузі є рівнозначними, автономними центрами системи права, котрі, як правило, існують незалежно один від одного. Межі дії кримінального та адміністративного права визначаються характером та спрямованістю заборон, встановлених їх нормами. Цивільне та адміністративне право на першій погляд регулюють схожі суспільні відносини майнового характеру, але в нормах кожної з галузей домінують ті чи інші елементи методу правового регулювання.

Положення адміністративного права та спеціальних галузей, як правило, доповнюють одне одного. Приміром, тісно взаємодіють норми адміністративного і трудового права у сфері регулювання службових відносин, зокрема обумовлених перебуванням осіб на державній (публічній) службі.

Найскладніше провести межі між адміністративним правом і комплексними галузями. Наприклад, механізм співвідношення адміністративного і податкового права такий, що більшу частину відносин, які формують предмет останнього, врегульовано нормами адміністративного права за допомогою притаманних йому правових засобів. Це стосується також банківського, земельного та інших галузей права.

4. Джерела адміністративного права

Джерелами адміністративного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються із адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм.

До джерел адміністративного права належать такі акти правотворчості.

1. Конституція України.

2. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р.).

3. Закони (наприклад, Закон України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації»).

4. Постанови Верховної Ради України (наприклад, постанова Верховної Ради від 26 червня 1992 р. «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»).

5. Укази Президента України (наприклад, Указ Президента від 7 лютого 2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»).

6. Постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, постанова Кабінету Міністрів від 3 грудня 2009 р. «Про затвердження Правил паркування транспортних засобів»).

7. Нормативні накази центральних органів виконавчої влади (наприклад, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку розгляду заяв іноземців та осіб без громадянства про продовження строку перебування на території України» від 25 квітня 2012 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16 травня 2012 р.).

8. Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим (наприклад, постанова Верховної Ради Автономної Республіки

Крим від 20 квітня 2011 р. «Про Правила улаштування, обладнання та використання пляжних зон в Автономній Республіці Крим»).

9. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

10. Рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми.

До джерел адміністративного права можна віднести рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу можуть визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуватися), окремі адміністративно-правові норми (наприклад, питання щодо конституційності норм Кодексу України про адміністративні правопорушення розглядаються у Рішенні Конституційного Суду України по справі щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України, ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 16 листопада 2000 р.).

5. Систематизація адміністративного права та її особливості

Удосконалення правового регулювання правових норм, які б забезпечували в практиці державної діяльності, зокрема сфері публічного адміністрування, правильне застосування чинних норм права, виключення застарілих, не відповідаючих вимогам суспільного розвитку та реальному забезпеченню прав і свобод громадян, інтересів юридичних осіб приписів є їх систематизація, що здійснюється у формах кодифікації та інкорпорації.

Під **систематизацією** розуміють *впорядкування і вдосконалення чинного законодавства та інших нормативно-правових актів шляхом їх оброблення і викладення за певною системою у вигляді збірників актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів.*

Систематизації в праві досягають таким чином у два способи:
1) кодифікацією та 2) інкорпорацією.

Кодифікація правових актів означає на відміну від інкорпорації не лише зовнішню обробку діючого нормативного матеріалу і його розміщення в певному порядку, тематичних збірниках, а і перегляд норм права, усунення протиріч між ними і створення нових правових норм, що відповідають завданням державного будівництва, потребам осіб приватного права та практиці державних органів. Тобто *кодифікація* — це вид правотворчості, предметом упорядкування якого є не тільки нормативно-правові акти, а безпосередньо юридичні норми.

Кодифікацію як напрямок систематизації адміністративного права здійснюють шляхом: а) об'єднання в єдиному акті адміністративно-правових норм, що містяться в різних нормативних документах, однак належать до одного правового інституту; б) вдосконалення змісту цих норм; в) усунення застарілих норм; г) заповнення прогалин у адміністративно-правовому регулюванні. Результатом застосування цього способу систематизації завжди виступають нові комплексні (єдині, юридично та логічно завершені, узгоджені усередині і за змістом) акти. Кодифікація має офіційний характер, оскільки її здійснюють тільки державні органи, що мають відповідну компетенцію.

На відміну від норм деяких галузей права об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться у численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу і обмежує можливість його кодифікації. У зв'язку з цим упорядкування адміністративного права можуть здійснювати шляхом видання кодифікованих актів за окремими інститутами адміністративно-правового регулювання.

Прикладом систематизації шляхом кодифікації може слугувати Кодекс України про адміністративні правопорушення, правові приписи якого спрямовано на регламентацію відносин, що виникають у зв'язку із вчиненням фізичною особою адміністративного правопорушення й вирішенням питання про притягнення особи

до відповідальності, чи Закон України «Про адміністративну процедуру», який визначає правила взаємодії між державою та громадянином і бізнесом.

Інкорпорація — це впорядкування чинних нормативно-правових актів шляхом їх розміщення за відповідною системою в єдиних збірниках або інших виданнях. Такий спосіб систематизації передбачає тільки об'єднання нормативних документів без оброблення норм, що в них містяться, а тому його можуть здійснювати як компетентні органи за дорученням суб'єктів правотворчості, так і фізичні чи юридичні особи за власною ініціативою. Результатом інкорпорації є видання хронологічних, системно-предметних або предметних збірників, використання яких полегшить пошук нормативного матеріалу.

6. Поняття, особливості та види адміністративно-правових норм

Адміністративно-правові норми — це встановлені, ратифіковані або санкціоновані державою, забезпечені в разі необхідності її примусовою силою, загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які покладають на учасників суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права, обов'язки і надають їм права.

Адміністративно-правові норми характеризуються певними особливостями, які дають змогу вирізнити їх серед норм інших галузей права.

По-перше, предмет регулювання адміністративно-правових норм — суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, уповноважених на здійснення публічного адміністрування. Причому зазначені відносини потребують такої регламентації, яка, з одного боку, забезпечить ефективність діяльності суб'єктів влади, а з другого, — створить умови для реалізації приватними особам своїх прав і надасть можливості останнім протистояти зловживанням з боку владних структур.

По-друге, в адміністративно-правових нормах відбивається метод адміністративного права, тому в більшості випадків такі норми мають імперативний характер.

По-третє, адміністративно-правові норми нерідко встановлюють у процесі реалізації виконавчої влади безпосередньо її суб'єкти.

По-четверте, характер відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами, визначає їх структуру.

Класична модель правової норми передбачає обов'язкову наявність трьох взаємопов'язаних частин: гіпотези, диспозиції та санкції. Гіпотеза вказує на фактичні умови, за яких діє норма права. У диспозиції формулюється саме правило поведінки. Санкція містить вказівку на примусові заходи, що підлягають застосуванню в разі порушення встановленого правила.

Більшість адміністративно-правових норм закріплюють повноваження суб'єктів публічного адміністрування та порядок їх реалізації. Специфіка таких норм полягає в тому, що вони часто містять лише правило поведінки — диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність.

Санкцію адміністративно-правової норми не завжди виражено в змісті того акта, що містить правило поведінки. Крім того, досить часто правило, забезпечене примусовою силою держави, формулюється в підзаконному акті, а відповідальність за його порушення завжди визначає закон.

Адміністративно-правові норми поділяють на види за різними критеріями.

За *змістом* можна виділити групи адміністративно-правових норм, що:

- 1) фіксують права і обов'язки приватних осіб як суб'єктів адміністративного права;
- 2) встановлюють права і обов'язки державних службовців та визначають порядок проходження державної служби;
- 3) визначають повноваження суб'єктів публічного адміністрування та встановлюють порядок їх здійснення;
- 4) встановлюють способи та порядок захисту прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування;
- 5) окреслюють правові основи і організацію публічного адміністрування у сферах економіки, соціально-культурного будівництва та адміністративно-політичної діяльності.

За *цільовим призначенням* серед адміністративно-правових норм вирізняють регулятивні, які фіксують права і обов'язки суб'єктів адміністративного права, та охоронні, спрямовані на регламентацію примусових заходів, що застосовують до порушників загально обов'язкових правил.

За *методом впливу на суб'єктів адміністративного права* розрізняють: зобов'язуючі (встановлюють обов'язок здійснити позитивні дії); забороняючі (фіксують обов'язок утриматися від певних дій); уповноважуючі (надають право на здійснення тих чи інших позитивних дій); рекомендаційні (містять поради щодо раціональних дій) та стимулюючі (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною).

7. Поняття, основні риси та види адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правові відносини — це суспільні відносини у сфері публічного адміністрування, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Складовими елементами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти, юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є учасник, який має конкретні права і обов'язки. Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерним є наявність у них правоздатності та дієздатності.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань публічного адміністрування (приміром, видання адміністративного акта), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини), реалізацією суб'єктивних прав і обов'язків (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами (речами тощо).

Адміністративно-правові відносини виникають, змінюються та припиняються при наявності умов, визначених адміністративно-правовими нормами. Такими умовами виступають *юридичні факти* (дії, події).

Дії — юридичні факти, які є результатом активного волевиявлення людей. Розрізняють правомірні і неправомірні дії.

Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Основним їх видом є юридичні акти. До правомірних дій, що породжують адміністративно-правові відносини, можна віднести, наприклад, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Адміністративно-правові відносини можуть виникати і в зв'язку з таким юридичним фактом, як бездіяльність.

Неправомірні дії — це такі дії, що не відповідають вимогам адміністративно-правових норм. Вони породжують адміністративно-правові відносини щодо застосування стосовно винних осіб відповідних заходів юридичної відповідальності, передбачених адміністративно-правовими нормами. Неправомірною може бути й бездіяльність (наприклад, ухилення від реєстрації мисливської зброї).

Адміністративно-правові відносини виникають не тільки в результаті діяльності людей, а й у зв'язку з настанням певних подій. *Події* — це явища, що не залежать від волі людей. До подій належать, наприклад, стихійні лиха (пожежі, епідемії, повені, землетруси), вік особи тощо.

Адміністративно-правові відносини мають наступні особливості:

1. Права й обов'язки учасників цих відносин пов'язані із сферою публічного адміністрування і потребують для свого задоволення відповідних дій виконавчо-розпорядчого характеру.

2. Умовою виникнення адміністративно-правових відносин є участь у них обов'язкового суб'єкта, який у цих відносинах реалізує функції публічного управлінського характеру.

3. Адміністративно-правові відносини можуть виникати з ініціативи кожної із сторін незалежно від волевиявлення іншої сторони.

4. Спори між сторонами адміністративно-правових відносин вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядку.

5. Адміністративно-правові відносини, що виникають між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами адміністративного права, як правило, є відносинами влади та підпорядкування. В окремих випадках вони можуть реалізуватися й на засадах рівності сторін, але кожна сторона зобов'язана виконувати конкретні вимоги правової норми.

6. Порушення однією зі сторін адміністративно-правових відносин вимог, закріплених в адміністративно-правовій нормі тягне за собою юридичну відповідальність. Така відповідальність настає перед державою в особі органів виконавчої влади, посадових осіб.

Адміністративно-правові відносини можуть класифікуватися на види за різними підставами.

За характером взаємодії суб'єктів адміністративно-правові відносини поділяють на вертикальні та горизонтальні. Вертикальні — це відносини, коли одна із сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована. Горизонтальні — це відносини, що виникають між органами державної влади та непідпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

За метою адміністративно-правові відносини поділяють на регулятивні та правоохоронні. Регулятивні пов'язані з реалізацією позитивних завдань виконавчої влади. Правоохоронні — з реалізацією засобів адміністративного примусу.

За характером дій зобов'язаного суб'єкта адміністративно-правові відносини можуть бути активними та пасивними. Активні мають місце тоді, коли зобов'язаний суб'єкт повинен здійснити певні дії (у певному віці одержати паспорт, з одержанням повістки з'явитися у військкомат). Пасивні пов'язані з утриманням зобов'язаного суб'єкта від вчинення певних дій (від вчинення правопорушення).

8. Поняття і основні риси публічного адміністрування

Останнім часом в науці адміністративного права широко застосовується термін «**публічне адміністрування**» (або ж «**публічне управління**»). На думку деяких науковців, він має прийти на зміну терміну «державне управління» як такий, що свідчить про «людиноцентристську» спрямованість сучасного адміністративного права.

Насправді ж обидва терміни вказують на управлінську сутність структур, які здійснюють таке управління. Термін «державне управління» говорить про управлінську діяльність органів виконавчої влади. Виконавча діяльність (реалізація поставлених задач) є основним призначенням державного управління. Разом з тим, для того, щоб органи, які здійснюють управлінську діяльність могли здійснювати поставлені перед ними задачі, вони наділені розпорядчими повноваженнями (постановка задач підпорядкованим структурам, контроль, корегування та ін.). Така діяльність являє собою другу сторону державного управління.

Виконавча і розпорядча діяльність органів виконавчої влади – це відносини влади і підпорядкування, координації, регулювання, здійснення юридично-владних повноважень.

Термін «публічне адміністрування (управління)» дещо ширший за попередній і включає управлінську діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, недержавних структур, яким держава делегує владні управлінські повноваження.

Під **публічним адмініструванням** розуміють форму діяльності розгалуженої системи суб'єктів, які здійснюють функції публічної адміністрації, спрямовані на застосування законів, підзаконних актів та реалізацію політичних рішень із метою утвердження й забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Характерними рисами публічного адміністрування є:

а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;

б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність), утвердження прав і свобод людини;

в) юридично-владний, розпорядчий характер;

г) здійснення уповноваженими суб'єктами;

г) активність і цілеспрямованість, оскільки воно має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва;

д) безперервне і постійне здійснення тощо.

9. Співвідношення публічного адміністрування з державним управлінням, виконавчою владою та місцевим самоврядуванням

Державне управління за своїм призначенням являє собою вид державної діяльності, в рамках якої реалізується один із напрямків державної влади. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує свої повноваження через діяльність відповідних суб'єктів.

Таким чином **державне управління** це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, здійснюється особливою групою державних органів (органів виконавчої влади через діяльність їх посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань та функцій держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Основними зовнішніми проявами державного управління є виконавча та розпорядча діяльність.

Використання терміну «**виконавча влада**» пов'язане передусім з переходом до поділу єдиної державної влади (відомою мірою умовного) на три гілки влади — законодавчу, виконавчу та судову згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. Три гілки єдиної державної влади характеризуються відповідною самостійністю, кожен уособлюють (персоніфікують) конкретні, відповідні суб'єкти, що її здійснюють, але зміст їх

діяльності спрямований на вирішення загальносупільних завдань і є єдиним механізмом з внутрішнім розподілом функцій.

Сутність **виконавчої влади** зводиться до того, що: а) виконавча влада є відносно самостійною гілкою єдиної державної влади в Україні — атрибутом державно-владного механізму, побудованого на засадах поділу влади, і здійснюється поряд із законодавчою і судовою, тісно з ними взаємодіючи; б) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів — органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не властиве органам законодавчої влади. Через систему органів виконавчої влади здійснюються державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

Виконавча влада зовні проявляється у **діяльності** відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву **органів виконавчої влади**. Не зважаючи на назву «органи виконавчої влади» вони здійснюють **управлінську діяльність і по суті виступають органами державного управління**.

Систему виконавчої влади становлять тільки державні органи — суб'єкти виконавчої влади. При цьому державне управління (**вид діяльності**)⁴ не слід ототожнювати з **системою органів виконавчої влади** (тобто, органами, які здійснюють цей вид діяльності). Разом з тим поняття «суб'єкт виконавчої влади» та «орган виконавчої влади» є тотожними.

Отже, згідно з наведеним, **виконавча влада — це різновид державної влади в механізмі поділу влади. Вона представлена органами виконавчої влади. Державне управління — юридично владна, підзаконна, планово організована діяльність, що здійснюється в рамках системи органів управління - органами виконавчої влади та іншими державними органами, які не віднесені Конституцією України до органів виконавчої влади, і зовні проявляється у діяльності різних ланок державного апарату, інших органів (у тому числі й не державних), яким держава делегує частку своїх управлінських повноважень. Основне його**

⁴ Ключове слово тут — «діяльність». Державне управління — це діяльність, а органи виконавчої влади — система державних органів, які таку діяльність здійснюють.

призначення — виконавча і розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство.

При оцінці **співвідношення виконавчої влади і державного управління** слід виходити з того, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» — організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, — це виконавча спрямованість. (Насправді таке порівняння не є коректним, оскільки тут нам пропонують співвіднести орган влади з його діяльністю (зовнішнім проявом реалізації його функціональних обов'язків). Це ж стосується й місцевого самоврядування.

Публічне адміністрування співвідноситься з **місцевим самоврядуванням** так само, як і з державним управлінням. Органи місцевого самоврядування здійснюють на місцях місцеве самоврядування, яке теж є управлінською діяльністю. Їх правлінська діяльність багато в чому тотожна діяльності місцевих органів виконавчої влади — обласних і районних держадміністрацій. Але самі органи місцевого самоврядування офіційно не визнаються державними органами, тож їх діяльність не можна назвати «державне управління». Йому надали власну назву «**місцеве самоврядування**».

Термін «державне управління» говорить про управлінську діяльність органів виконавчої влади, термін «публічне адміністрування (управління)» дещо ширший за попередній і включає *управлінську діяльність не тільки органів виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, інших недержавних структур, яким держава делегує владні управлінські повноваження (члени громадські формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадські інспектори з охорони довкілля та ін.)*

Фактично термін «публічне адміністрування» поглинає собою терміни «державне управління» та «місцеве самоврядування».

10. Поняття, ознаки та система суб'єктів адміністративного права

Суб'єкт адміністративного права може бути визначений як фізична або юридична особа, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах.

Суб'єктами адміністративного права є: громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біпатриди, біженці, публічні службовці, Президент України, органи публічної адміністрації, та ін.

Для суб'єктів адміністративного права характерні наступні основні ознаки: вони є фізичними або юридичними особами; вони можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин, які за своїми особливостями фактично стають носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; вони володіють зовнішньою відокремленістю, персоніфікацією, здатністю виражати і здійснювати персоніфіковану волю; вони набувають властивість суб'єкта адміністративного права лише завдяки адміністративно-правовим нормам; беруть участь в організації публічного адміністрування, наділені відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими адміністративним законодавством; володіють відповідно до приписів адміністративно-правових норм здатністю мати або реалізовувати (безпосередньо або через представника) права та юридичні обов'язки у сфері публічного адміністрування, тобто володіють адміністративною правосуб'єктністю.

У науці вітчизняного адміністративного права існують різні погляди на систему суб'єктів адміністративного права. Система (від грец. *systema* – поєднання, що складається із частин) розглядається як сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках між собою й утворюють певну цілісність та єдність між собою і дають відповідний ефект. Система утворюється у визначеному середовищі, якому протистоїть і у взаємодії з яким проявляє всі свої якості. Система, як правило, не виникає одразу, але формується повільно та

неухильно. Будь-яку соціальну систему, зокрема й суб'єктів адміністративного права, неможливо уявити без взаємозв'язків між її підсистемами та елементами.

Систему суб'єктів адміністративного права – складають особи, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та які мають потенційну здатність бути учасниками адміністративно-правових відносин, об'єднаних єдиним предметом і методом, принципами і цілями та розташованих у певній логічній послідовності. Система суб'єктів адміністративного права має певні ознаки: наявність взаємозв'язків між її підсистемами та елементами; єдність, цілісність; складається з фізичних і юридичних осіб; кожен із елементів системи займає відповідне місце в ній, яке пов'язане з його адміністративно-правовим статусом; має певний склад і структуру.

Суб'єктів адміністративного права поділяють на види за різними критеріями. *За правовим статусом* – фізичні особи; юридичні особи будь-якої форми власності. *За наявністю владних повноважень* суб'єктів адміністративного права поділяють на суб'єктів, наділених владними повноваженнями та суб'єктів, не наділених владними повноваженнями. *За ступенем участі у публічному управлінні* суб'єктів адміністративного права поділяють на суб'єкти, чий інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання) та суб'єкти, які безпосередньо реалізують надані їм повноваження з метою забезпечення належного порядку управління (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, Президент України). *За аксіологічним критерієм* – первинні (органи публічної адміністрації та індивідуальні суб'єкти) та похідні (підприємства, установи, організації усіх форм власності (в тому числі міжнародні та іноземні), громадські об'єднання). *За організаційно-правовою формою* суб'єктів адміністративного права можна поділити на індивідуальні (загальні та спеціальні) та колективні. *За різницею у структурі та правових властивостей* можна виділяти такі групи суб'єктів адміністративного права: державні органи (органи законодавчої,

виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств та установ); структурні підрозділи органів виконавчої влади; посадові особи державних органів; органи самоврядування; громадські об'єднання; органи громадських організацій, виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування, структурні частини підприємств, установ, організацій; громадяни України, іноземці та особи без громадянства. *За мірою належності до держави:* індивідуальні суб'єкти адміністративного права (громадяни України, іноземці, особи без громадянства); державні органи та організації як колективні суб'єкти адміністративного права (Президент України, органи виконавчої влади, інші державні органи та організації); недержавні органи та організації як колективні суб'єкти адміністративного права (громадські об'єднання, органи місцевого самоврядування, інші недержавні органи та організації).

Отже, уявляється за доцільне використовувати комплексний підхід до виокремлення та класифікації суб'єктів адміністративного права, заснований на застосуванні кількісного критерію поділу суб'єктів адміністративного права за організаційно-правовою формою, що має доповнюватися такими додатковими критеріями, як особливості адміністративно-правового статусу та наявність і обсяг владних повноважень. Тож можна виділити такі види суб'єктів адміністративного права: фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи приватного права — громадські об'єднання, колективні суб'єкти(без статусу юридичної особи); органи публічного права (публічної влади) — органи виконавчої влади, муніципальна адміністрація, бюджетні установи; публічні службовці. Запропонована нами система суб'єктів адміністративного права не є вичерпною. Нині утверджуються й інші суб'єкти адміністративного права, наприклад, волонтери, міжнародні та іноземні органи і організації, держава, народ, нація, адміністративні суди тощо.

11. Публічна адміністрація: система суб'єктів, компетенція

Публічна адміністрація – це сукупність суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які мають повноваження забезпечувати виконання закону та здійснювати інші публічно-управлінські функції в публічних інтересах.

Система суб'єктів публічної адміністрації складається з її органів, що діють на трьох рівнях: державному, регіональному та місцевому.

До основних суб'єктів публічної адміністрації належать: (1) органи виконавчої влади; (2) органи місцевого самоврядування; (3) суб'єкти, що виконують делеговані адміністративні повноваження.

Компетенція суб'єкту публічної адміністрації – це комплекс взаємопов'язаних елементів (мети, завдань, предмета відання та повноважень), що характеризує особливості діяльності конкретного суб'єкта, зумовлені його місцем у публічній адміністрації. Компетенція є фактичним нормативним відображенням правосуб'єктності цього суб'єкта, окреслює предмет його відання, а також об'єм наданих йому повноважень (прав і обов'язків).

Повноваження є елементом компетенції суб'єкта публічної адміністрації та являє собою перелік конкретних прав і обов'язків (складають основний зміст компетенції), установлених і закріплених законами та іншими нормативно-правовими актами, які є необхідними для реалізації покладених на суб'єкта завдань і функцій.

Компетенція центральних органів виконавчої влади та інших державних органів устанавлюється спеціальними законами або положеннями про відповідні державні органи, що затверджуються постановами Кабінету Міністрів України тощо (наприклад, Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію», «Про Антимонопольний комітет України», Положення про Міністерство юстиції України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р.). Компетенція органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні переважно закріплюється та відображається у

положеннях, що затверджуються відповідними органами влади (наприклад, Положення про міжрегіональні управління Міністерства юстиції України, затв. наказом Міністерства юстиції України 23 червня 2011 р., в редакції наказу 20 вересня 2022 р.).

12. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування

Як було зазначено в попередніх розділах, публічне адміністрування в Україні здійснює, у тому числі, **система органів виконавчої влади**, що мають як усі загальні ознаки державних органів, так і власні, особливі риси, обумовлені призначенням, змістом і характером їхньої діяльності.

Ознаками органів виконавчої влади (далі – ОВВ) можна визначити:

1. Функціонування ОВВ від імені та за дорученням держави, реалізацію цими органами під час такого функціонування відповідного адміністративно-правового статусу, який включає в себе взаємопов'язані елементи: 1) юридично закріплені цілі, завдання та функції; 2) особливий порядок утворення, функціонування та припинення діяльності; 3) компетенцію, яку складають сукупність владних повноважень (прав і обов'язків) стосовно певного предмету відання, тобто визначеного в законодавстві кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження.

2. Здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя є основним змістом діяльності ОВВ.

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

4. Підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер діяльності ОВВ.

5. Об'єднання ОВВ в чотирьохрівневу систему (вищий, центральні, місцеві та територіальні).

6. Застосування ОВВ при реалізації власної компетенції правових засобів нормотворчого, виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру.

7. Здійснення ОВВ діяльності у визначених відповідно до адміністративно-територіального устрою України територіальних межах.

8. Наявність у ОВВ власного найменування, внутрішньої структури, штату державних службовців.

9. Фінансування ОВВ переважно здійснюється із державного бюджету.

Зважаючи на наведені ознаки, **органом виконавчої влади** варто визначити частину державного апарату (організацію), яка утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку, має власну структуру та штат службовців, і в межах певної території та наданої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

Основні засади організації та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні окрім Конституції України регламентовано Законами України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>], «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>], «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 р. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>], а також підзаконними актами - СХЕМОЮ спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою КМУ від 20.10.2019 р. № 879. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2019-%D0%BF#Text>.], Типовим Положенням про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженим постановою КМУ від 25.11.2011 року № 563. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text>.] тощо.

Органи виконавчої влади утворюють складну ієрархічну, багатогалузеву та поліфункціональну систему, яка об'єднує органи, що є різними за функціональним призначенням, обсягом та змістом компетенції, територіальними межами діяльності. Поняття «система» відносно органів

виконавчої влади означає єдність цих органів на чолі з вищим органом виконавчої влади, а також систему зв'язків і відносин між ними. **Система органів виконавчої влади** – це цілісна єдність взаємопов'язаних і взаємозалежних державних органів, функціональним призначенням яких є здійснення виконавчої влади на території України.

Систему органів виконавчої влади в Україні можна презентувати таким чином:

1. Кабінет Міністрів України – вищий постійно діючий колегіальний ОВВ загальної компетенції, яка поширюється на всю територію України;

2. Міністерства, служби, агентства, інспекції, бюро, комітети, фонди, комісії та інші – центральні постійно діючі колегіальні та єдиноначальні ОВВ міжгалузевої, галузевої та спеціальної компетенції (чи зі спеціальним статусом), компетенція яких поширюється на всю територію України;

3. Рада міністрів АРК та Республіканські комітети АРК – регіональні чи місцеві постійно діючі колегіальні чи єдиноначальні ОВВ загальної, міжгалузевої та галузевої компетенції, особливий статус яких в системі ОВВ України визначено через автономний статус АРК;

4. Місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації, військові адміністрації – регіональні чи місцеві постійно (МДА) чи тимчасово (Військово-цивільні адміністрації та Військові адміністрації) діючі ОВВ загальної компетенції;

5. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади АРК – міжрегіональні, регіональні, місцеві органи центральних ОВВ міжгалузевої та галузевої компетенції, утворені як юридичні особи публічного права або без такого статусу як структурні підрозділи апарату ЦОВВ чи відокремлені підрозділи ЦОВВ.

Важливою складовою сучасного публічного адміністрування в Україні є **органи місцевого самоврядування**, яке визнається та гарантується в Україні. Відповідно до статей 1, 7 Конституції України органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) разом з органами державної влади є організаційною формою

опосередкованого здійснення влади народу, як носія суверенітету та єдиного джерела цієї влади.

Концептуальні засади функціонування місцевого самоврядування визначено, окрім Основного Закону, також Європейською хартією місцевого самоврядування, вчиненою державами-членами Радою Європи 15.10.1985 року [URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#n18], а систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування – Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>], «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 року [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.] та ін.

Відповідно до зазначених джерел права, **під місцевим самоврядуванням слід розуміти не лише гарантоване державою право територіальної громади, а й її реальну здатність (спроможність) самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законодавством межах вирішувати питання місцевого значення, тобто виконуючи власні та делеговані повноваження з публічного адміністрування, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення.**

Зазначимо, що **територіальною громадою є жителі, об'єднані постійним місцем проживання у межах села, кількох сіл, селища, міста, району в місті з районним поділом, або об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.** Зважаючи на вищенаведене визначення місцевого самоврядування, територіальна громада визнається самотійним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм муніципальної влади.

За статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування має здійснюватися **на засадах** *народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.*

На відміну від системи органів виконавчої влади, яку сформовано послідовно від вищого до місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, в системі органів місцевого самоврядування територіальні громади відповідних рівнів на місцевих виборах обирають посадових осіб (голів рад, старост) та представницькі колегіальні органи (ради), які в подальшому формують виконавчі органи місцевого самоврядування відповідних рівнів (виконкоми рад).

У порівнянні з системою органів виконавчої влади в Україні сучасна **система органів місцевого самоврядування** нашої держави є простішою та може бути представлена у такому вигляді:

1. будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети – *це органи самоорганізації населення, що можуть бути утворені за ініціативою частини жителів адміністративно-територіальної одиниці, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території, за погодженням з відповідною сільською, селищною, міською радою для: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участі у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм;*

2. сільські, селищні, районні в містах з районним поділом, міські ради – *це представницькі органи місцевого самоврядування базового рівня, до складу*

яких входять обрані депутати, та яким надається право представляти інтереси територіальної громади, приймати від її імені рішення, здійснювати в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України;

3. старости – це виборні посадові особи місцевого самоврядування, яких обирають жителі сіл, селищ, міст, розташованих на території відповідних старостинських округів на строк повноважень відповідних місцевих рад, та які здійснюють в межах цих округів повноваження місцевого самоврядування, у тому числі, з представництва інтересів жителів округів в виконавчих комітетах відповідних рад, сприяння жителям округів у підготовці їх звернень, надання адміністративних послуг, організації виконання рішень інших суб'єктів місцевого самоврядування та у здійсненні контролю за їх виконанням, сприяння в утворенні та діяльності органів самоорганізації населення та ін.;

4. виконавчі комітети (їх департаменти, управління, відділи тощо) сільських, селищних, районних в містах з районним поділом, міських рад – це виконавчі органи, які утворюють на строк своїх повноважень сільські, селищні, міські, районні в містах з районним поділом ради для здійснення виконавчих функцій та повноважень місцевого самоврядування, у тому числі, розгляду проектів місцевих програм соціального, економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень, які виносяться на розгляд відповідної ради; координації діяльності та контролю за відділами, управліннями та іншими виконавчими органами ради, підприємствами, установами і організаціями, що належать до комунальної власності територіальної громади та ін.;

5. сільські, селищні, районні в містах з районним поділом, міські голови – це головні виборні посадові особи територіальних громад сіл, селищ, районів в містах з районним поділом, міст, які організовують роботу відповідної ради, її сесій та утворених нею органів, забезпечують реалізацію жителями територіальної громади форм безпосередньої (прямої) демократії; представляють відповідну територіальну громаду у відносинах з іншими

територіальними громадами та суб'єктами публічного адміністрування, здійснюють керівництво виконавчим комітетом відповідної ради.

6. районні та обласні ради – *це представницькі органи місцевого самоврядування регіонального рівня, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст у межах повноважень, визначених законами, а також повноважень, делегованих сільськими, селищними, міськими радами.*

7. виконавчі апарати районних та обласних рад – *це виконавчі органи районних та обласних рад, які здійснюють організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності відповідних рад.*

8. голови районних та обласних рад – *це посадові особи, які обираються депутатами відповідних рад з числа з числа її депутатів на строк повноважень відповідної ради, очолюють виконавчі апарати відповідних рад та виконують представницькі, організаційно-розпорядчі та номінаційні функції.*

13. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства як суб'єкти адміністративного права

Громадяни – найбільша група суб'єктів адміністративного права. Конституція України (ст. 3) проголосила людину, її життя і здоров'я найвищою соціальною цінністю. Це положення визначає місце людини в системі держаних і суспільних цінностей.

Саме у відносинах з публічною адміністрацією громадяни реалізують більшість своїх прав та виконують більшість покладених на них обов'язків.

Громадянин вступає в адміністративно-правові відносини з різних підстав. *По-перше*, відносини за участю громадянина виникають у зв'язку з реалізацією останнім належних йому суб'єктивних публічних прав. *По-друге*, виконання громадянином своїх обов'язків адміністративно-правового характеру передбачає, що він вступає у відносини з органами, що здійснюють публічне адміністрування. *По-третє*, в адміністративно-правових відносинах громадянин може захищати

свої порушені права, свободи та законні інтереси. І *по-четверте*, громадянин вступає в ці відносини у разі скоєння ним протиправних дій.

Адміністративно-правовий статус громадянина – це сукупність суб'єктивних публічних прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, а також гарантії їх реалізації та захисту (охорони).

Адміністративно-правовий статус громадянина включає в себе комплекс прав, свобод, законних інтересів та обов'язків, що реалізуються у сфері взаємовідносин з органами виконавчої влади та іншими суб'єктами, які здійснюють функції публічного адміністрування. Так, для реалізації права особи на підприємництво, на державну службу, на житло, землю, освіту, охорону здоров'я, на шлюб тощо громадянин вступає в адміністративно-правові відносини. Серед свобод адміністративно-правового характеру слід назвати свободу пересування, свободу вільно обирати місце проживання, свободу світогляду і віросповідання, свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, свободу проводити збори, мітинги, походи і демонстрації тощо. У взаємовідносинах з органами виконавчої влади громадяни виконують загальний військовий обов'язок, обов'язок сплачувати податки та інші.

Адміністративно-правовий статус громадянина встановлюється обсягом та характером його *адміністративної правосуб'єктності*. За своїм юридичним змістом правосуб'єктність громадянина означає *закріплену в законодавстві здатність особи мати права та обов'язки та здійснювати їх самостійно (особисто) або через законних представників, а також відповідати за їх неправомірну реалізацію*.

Наділення особи як суб'єкта права якістю правосуб'єктності з боку держави пов'язано з певними формальними підставами. Такими підставами виступають вік особи та бездефектний стан її волі. Правосуб'єктність особи свідчить про її типовість в юридичній сфері.

Правосуб'єктність складається з правоздатності і дієздатності (праводієздатності). *Адміністративна правоздатність — це визнана законом за громадянином здатність бути суб'єктом адміністративного права, мати права*

та обов'язки адміністративно-правового характеру. Виникає адміністративна правоздатність з народження людини. Початково адміністративна правоздатність виражається в правах дитини на ім'я, прізвище, на реєстрацію народження, медичне обслуговування тощо. Але не всі елементи змісту правоздатності виникають одночасно. Деякі з них з'являються лише з досягненням певного віку (право на освіту, на державну службу, на створення громадських об'єднань). Таким чином, виникаючи з моменту народження, адміністративна правоздатність за своїм змістом змінюється, доповнюючись новими елементами. Підтверджується правоздатність документами про громадянство – паспортом громадянина, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження.

Адміністративна правоздатність може бути обмежена лише у встановлених законом випадках. Так, приміром, особа, яка позбавлена волі за скоєння злочину, обмежується у свободі пересування та вільному виборі місця проживання.

Сутність володіння суб'єктивними права й обов'язками полягає в їх здійсненні, що вимагає активної поведінки з боку суб'єкта права (або його представника). Другою складовою адміністративної правосуб'єктності громадянина є його адміністративна дієздатність. Поняттям дієздатності також охоплюють і визнану державою здатність відповідати за неправомірну реалізацію прав або невиконання обов'язків, тобто деліктоздатність особи.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом здатність громадянина своїми діями набувати та здійснювати права та виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру.

Адміністративна дієздатність громадянина виникає пізніше адміністративної правоздатності. В законодавстві відсутня пряма вказівка на вік, з якого громадянин набуває дієздатності, але існують непрямі (право на заснування громадських об'єднань, право на освіту). Адміністративна деліктоздатність громадянина виникає з 16-річного віку.

Зміст адміністративної дієздатності громадянина є динамічним. Її обсяг залежить від декількох факторів. Це – вік особи, стан здоров'я, спорідненість суб'єктів, законослухняність, релігійні переконання тощо.

Законодавство України визначає правовий статус не тільки громадян України, але й **іноземців та осіб без громадянства**, які перебувають в Україні. Основоположним нормативно-правовим актом, який регламентує правовий статус цих осіб та встановлює порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України, є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 19-20, ст.179*).

Іноземцем вважається особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особа без громадянства - це така особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Іноземці та особи без громадянства можуть знаходитися на території України законно та незаконно (нелегальні мігранти). Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. В цілому їх адміністративно-правовий статус за своїм змістом є вужчим, ніж адміністративно-правовий статус громадян України.

Іноземці та особи без громадянства можуть постійно чи тимчасово проживати або тимчасово перебувати на території України.

Законодавство встановлює підстави для проживання або перебування зазначених осіб в Україні. Це – імміграція на постійне місце проживання; працевлаштування, участь у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності, участь у діяльності філій, відділів, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, у представництвах іноземних суб'єктів господарювання, робота у філіях або

представництвах іноземних банків, провадження культурної, наукової, освітньої діяльності, участь в міжнародних та регіональних волонтерських програмах, робота кореспондентом чи представником іноземних засобів масової інформації, навчання, возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, тощо. Також ці особи можуть в Україні визнаватися біженцями або такими, яким надається притулок, або потребують додаткового захисту.

Для того, щоб постійно або тимчасово проживати в Україні іноземці та особи без громадянства, отримують посвідку на постійне або тимчасове проживання.

За загальним правилом, для в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну необхідним є одержання візи. З деякими країнами світу Україна уклала угоди про безвізовий в'їзд. В'їзд в Україну, перебування на території України та транзитний проїзд через територію України іноземців та осіб без громадянства здійснюється за наявності достатнього фінансового забезпечення або наявності можливості отримати таке забезпечення законним способом на території України.

Іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, мають право у встановленому порядку вільно залишити територію України. У визначених законом випадках виїзд з України іноземцю або особі без громадянства не дозволяється до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Аналіз законодавчих актів України дозволяє виділити наступні обмеження в адміністративно-правовому статусі іноземців та осіб без громадянства: 1) вони не можуть обіймати посади, пов'язані з наявністю громадянства України (Президента, судді, прокурора тощо), в тому числі не мають права на державну службу; 2) вони не мають доступу до державної таємниці; 3) на них не покладено загальний військовий обов'язок; 4) щодо них можуть застосовуватися обмеження в пересуванні по країні чи перебуванні на окремих територіях; 5) для реалізації багатьох прав і свобод економічного та гуманітарного характеру, належних

іноземцям та особам без громадянства, встановлений спеціальний порядок (право на освіту, медичне обслуговування тощо).

До іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, можуть застосовуватися й особливі заходи примусового впливу. Так, у разі, якщо в іноземця або особи без громадянства немає підстав для тимчасового проживання, або для тимчасового перебування на території України, строк їх перебування скорочується. У визначених законодавством випадках ці особи повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну в установленій строк, якщо вони не мають інших законних підстав для перебування в Україні. Іноземець або особа без громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України. Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин таке рішення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, на підставі постанови адміністративного суду ці особи примусово видворяються з України.

14. Юридичні особи приватного права

На сучасному етапі становлення України як правової та демократичної держави актуальним є питання участі в публічному управлінні юридичних осіб приватного права. Відповідно до статті 80 Цивільного кодексу України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (*Відомості Верховної*

Ради України (ВВР), 2003, № 31-32, ст.263) порядку. Юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна.

Адміністративно-правовий статус юридичних осіб приватного права – це комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплюються за цими особами нормами адміністративного права та правових гарантій, що забезпечені адміністративним правом. У теорії адміністративного права розрізняють загальний та спеціальний правові статуси. Так, загальний адміністративно-правовий статус поширюється на всіх юридичних осіб приватного права (незалежно від їх видів), в той час як спеціальний – поширюється на представників окремих груп таких осіб (родові адміністративно-правові статуси: громадських організацій, релігійних організацій тощо), залежить від участі таких суб'єктів у відносинах з публічного управління, з надання чи одержання адміністративних послуг, з притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності тощо. Таким чином, в процесі реалізації адміністративно-правового статусу такі юридичні особи реалізують загальні (наприклад, реєстрація та ліквідації) та спеціальні (наприклад, ліцензування) процедури.

Юридичні особи можуть створюватися у будь-якій формі, яка допустима за чинним законодавством. Так, за Цивільним кодексом України організаційно-правовими формами юридичних осіб є товариства, установи, інші форми, встановлені законом.

Товариство (підприємницьке та непідприємницьке) – це організація, створена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Установчим документом товариства є затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом. Товариство може бути створено однією особою, якщо інше не встановлено законом.

Підприємницькими товариствами є товариства, які здійснюють підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та наступного його розподілу між учасниками. Такі товариства можуть бути створені лише як

господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи.

Непідприємницькими товариствами є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Втім, непідприємницькі товариства можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність та отримувати прибуток, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

Установа – це організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акту, складеного засновником (засновниками). Установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю можуть здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

Установи як вид юридичних осіб, передбачений Цивільним кодексом України, не слід змішувати з традиційним розумінням цього терміну як неприбуткової, зазвичай державної або комунальної організації, що фінансується з бюджету, головною ознакою якої є виконання соціально-культурної або адміністративно-політичні функції з метою створення соціальних цінностей, головним чином невиробничого характеру (установи культури, освіти, охорони здоров'я та ін.). Фінансові установи (кредитні спілки, банки та ін.) не є видом юридичних осіб, передбачених Цивільним кодексом України.

Передбачений Цивільним кодексом України поділ юридичних осіб на товариства та установи не є вичерпним і визнає існування інших форм, встановлені законом. Зокрема, сюди відносяться всі передбачені Господарським кодексом України види унітарних підприємств і деякі види корпоративних підприємств (приватні, державні комерційні і державні казенні, комунальні

комерційні і комунальні некомерційні підприємства), об'єднання підприємств (асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, союзи, спілки, асоціації підприємців тощо) та ін.

Поряд із обов'язковим спеціальним суб'єктом адміністративного права (суб'єктом публічного адміністрування) учасниками адміністративно-правових відносин є також різноманітні за своїм правовим становищем індивідуальні та колективні суб'єкти (зі статусом юридичної особи та без такого статусу), які не є носіями владних повноважень, втім, які виконують економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення власних матеріальних, духовних та інших потреб. Вони здійснюють свою діяльність у сфері приватноправових та публічно-правових відносин та відрізняються один від одного за змістом, результатом та метою основної діяльності. Водночас такі колективні суб'єкти можуть залучатися до публічного управління (набувати ознак суб'єкта публічного адміністрування) у межах виконання делегованих публічних повноважень (функцій).

На відміну від суб'єкта адміністративно-правових відносин суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини – адміністративну правосуб'єктність. Як правило, її зміст розкривається через встановлення складових цієї категорії – адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності.

Адміністративна правоздатність – здатність бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління. Адміністративна правоздатність юридичних осіб виникає, як правило, з моменту видання акту про їх заснування, а припиняється з їх ліквідацією чи реорганізацією. Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлений інший порядок їх затвердження. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту, затвердженого Кабінетом Міністрів України, що після його прийняття учасниками стає установчим документом. Засновники (учасники) юридичної особи, утвореної на підставі

модельного статуту, можуть у встановленому законом порядку затвердити статут, який є установчим документом, та провадити діяльність на його підставі. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. У найменуваннях юридичних осіб приватного права забороняється використовувати повне чи скорочене найменування державних органів або органів місцевого самоврядування, або похідні від цих найменувань, або історичні державні найменування, перелік яких установлює Кабінет Міністрів України. Дані державної реєстрації включаються до єдиного державного реєстру, відкритого для загального ознайомлення. Юридична особа припиняється в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Правоздатність юридичної особи приватного права не є однаковою і залежить від виду правосуб'єктності (загальної чи спеціальної). Адміністративна правоздатність є основою дієздатності.

Адміністративна дієздатність – це здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати і реалізовувати права та обов'язки у сфері публічного управління, нести юридичну відповідальність (деліктоздатність). Специфікою діяльності юридичних осіб приватного права та їх участі в адміністративно-правових відносинах є те, що вони беруть участь у названих відносинах в особі, як правило, свого керівника або інших суб'єктів управління (якими можуть бути власники майна, уповноважені власником органи, адміністрація (орган управління), органи, що реалізують повноваження трудового колективу тощо), які цілком залежать від волевиявлення засновників. При загальній правосуб'єктності дієздатність юридичної особи приватного права може виникнути у зв'язку з делегуванням повноважень, при спеціальній – з появою певних чинників, які обумовлюють момент виникнення дієздатності (наприклад, видача ліцензії).

Елементом дієздатності є деліктоздатність – здатність самостійно нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Юридична особа приватного права може бути обмежена в правах лише у випадках і в порядку, встановлених законом. Рішення про обмеження прав може бути оскаржене до суду. Для зайняття окремими видами діяльності, перелік яких

визначається виключно законом, юридична особа приватного права має одержати спеціальний дозвіл (ліцензію).

Таким чином, суттєвими ознаками юридичних осіб приватного права є те, що ці юридичні особи (1) створюються за ініціативою приватних осіб (2) на підставі приватноправового акту (3) для задоволення приватного інтересу, насамперед їх засновників та учасників (на участь в управлінні, набуття переваг, що надаються членством в організації тощо). Зазвичай ці юридичні особи створюються у нормативно-явочному порядку, але можуть створюватися і в дозвільному порядку (наприклад, комерційні банки). Юридичні особи приватного права не можуть створюватися розпорядчим порядком, за адміністративною волею державних органів.

15. Інші суб'єкти адміністративного права (об'єднання без статусу юридичної особи)

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1, ст.1*) громадське об'єднання може здійснювати діяльність без статусу юридичної особи. Порядок створення, ліквідації, правовий статус такого об'єднання врегульовані вказаним Законом.

Таке громадське об'єднання діє на підставі статуту та підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31-32, ст.263*), протягом 60 днів з дня проведення установчих зборів. У разі неподання (не надсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання у вказаний строк таке громадське об'єднання не вважається утвореним.

Громадське об'єднання без статусу юридичної особи у подальшому може отримати статус юридичної особи. Для цього таке об'єднання, за рішенням вищого органу управління, може звернутися для проведення процедури реєстрації в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Для здійснення своєї мети (цілей) таке громадське об'єднання має право: 1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); 2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені законом.

Проте, з положень ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» випливає, що громадське об'єднання без статусу юридичної особи не має права: - бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові та немайнові права відповідно до законодавства; - здійснювати підприємницьку діяльність; - засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) медіа; - брати участь у здійсненні державної регуляторної політики; - брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності; - бути виконавцем державного замовлення.

Таке громадське об'єднання не має права на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів.

Припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється: 1) за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, у визначеному статуту порядку, шляхом саморозпуску

або реорганізації; 2) за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

16. Публічна служба: поняття та види

Публічну службу пов'язують із діяльністю в інтересах суспільства уповноважених на те законодавством осіб, які займають посади в органах публічної влади щодо виконання їх завдань і функцій, наділені особливим правовим статусом та отримують заробітну плату за рахунок відповідних бюджетів. Публічні службовці є кадровою складовою публічного адміністрування, від якої безпосередньо залежить ефективність реалізації завдань та функцій органів публічної влади.

За сучасних умов у науці існують різні підходи до розуміння поняття «публічна служба» та визначення її видів. Зокрема, *у широкому сенсі* публічна служба розкривається 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 (п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.). Проте, поняття «публічна служба», що закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України, з різних підстав у літературі піддається критиці.

У вузькому сенсі публічна служба об'єднує дві складові: 1) державну службу; 2) службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р., державна служба і служба в органах місцевого самоврядування характеризуються як автономні форми публічної служби. Основними рисами публічної служби у вузькому значенні можна визначити такі: а) публічний, професійний та політично нейтральний характер; б) здійснюється особами, які займають посади в органах публічної влади (державних органах та їх апараті, органах місцевого самоврядування); в) спрямована на практичне

виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян; г) оплатний характер – заробітна плата службовців фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету та ін.

Правові засади публічної служби становлять низка нормативно-правових актів, кількість яких за підрахунками окремих експертів перевищує 650. Зокрема, це: Конституція України від 28.06.1996 р., закони України («Про державну службу» від 10.12.2015 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р., «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р., «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. та ін.), постанови Кабінету Міністрів України («Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р., «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25.03.2016 р. та ін.), *накази* Національного агентства України з питань державної служби («Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 03.03.2016 р., «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. та ін.), *накази* Національного агентства з питань запобігання корупції (наприклад, «Про затвердження форми декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Порядку заповнення та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 23.07.2021 р.), а також низка інших нормативно-правових актів.

Реформа публічної служби в Україні розглядається пріоритетною та однією з найважливіших на шляху європейської інтеграції. Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи.

Зокрема, Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р., передбачає продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян.

17. Державна служба в системі публічної служби. Види та принципи державної служби в Україні

Державна служба є одним із основних видів публічної служби. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. **державна служба** – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Нормативно закріплене поняття державної служби містить найважливіші її сутнісні *ознаки*: а) зміст державної служби становить діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави (аналіз та забезпечення реалізації державної політики, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг та ін.); б) публічний характер цієї діяльності; в) професіоналізм; г) політично неупереджений характер. Крім того, з-поміж рис державної служби виокремлюють також такі: 1) вона реалізується державними

службовцями, якими можуть бути громадяни України; 2) переважно постійну основу їх службової діяльності; 3) здійснюється на визначених законом посадах державної служби в органах державної влади та їх апараті; 4) державні службовці одержують заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету України та ін.

Державну службу поділяють на *види* за різними критеріями, зокрема:

1) *залежно від гілки державної влади, в якій здійснюється державна служба*: а) державна служба, яку проходять в Апараті Верховної Ради України; б) державна служба, яку проходять в органах виконавчої влади та їх апараті (районних та обласних державних адміністраціях, апараті Міністерства юстиції України та ін.); в) державна служба, яку проходять в апараті органів судової влади (в апараті місцевих судів, апеляційних судів, Верховного Суду та ін.); г) державна служба, яку проходять в інших державних органах та їх апараті (в органах прокуратури, Державному бюро розслідувань та ін.);

2) *залежно від порядку проходження державної служби*: а) цивільна державна служба, яка поділяється на підвиди: – функціональна цивільна служба, що не має воєнізованого характеру, пов'язана із виконанням однотипних управлінських функцій та регулюється загальним законодавством України про державну службу (наприклад, державна служба в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, районних та обласних державних адміністраціях); – спеціалізована цивільна служба, що не має воєнізованого характеру, пов'язана із реалізацією специфічних управлінських функцій, характеризується певними особливостями проходження і регулюється загальним законодавством про державну службу лише тоді, коли інше не передбачено спеціальними законами (наприклад, дипломатична служба та ін.); б) мілітаризована державна служба – державна служба особливого характеру, яка пов'язана із виконанням завдань і функцій щодо оборони держави, захисту її незалежності та територіальної цілісності, протидії злочинності та ін., характеризується особливим порядком проходження, значне місце у правовому регулюванні якого відведене статутному регулюванню. Зокрема, це військова

служба (наприклад, в Збройних Силах України, Національній гвардії України), поліцейська служба та ін.

Проте, слід мати на увазі, що Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., хоч і має загальну назву, проте поширюється не на всі види державної служби. Аналіз сфери регулювання цього Закону свідчить, що він переважно регулює питання цивільної функціональної державної служби. Що стосується інших видів державної служби, то вони: а) або знаходяться поза сферою регулювання Закону України «Про державну службу», маючи відокремлене регулювання та власні базові закони (військова служба – Закон України «Про військовий обов’язок і військову службу» від 25.03.1992 р., служба в Національній поліції – Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. тощо); б) або регулюються Законом України «Про державну службу» в частині відносин, не врегульованих спеціальними законами. Наприклад, такою є дипломатична служба, яка регулюється Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. в частині відносин, що не врегульовані Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.

Згідно зі ст. 4 Закону «Про державну службу» державна служба здійснюється з дотриманням таких *принципів*:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

18. Поняття та види державних службовців

У ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. *поняття «державний службовець»* визначається як громадянин України, який займає 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.

Державні службовці можуть бути поділені на *види* за різними критеріями, зокрема:

1) *залежно від гілки державної влади, в органі якої особи проходять державну службу*: а) державні службовці, які проходять службу в Апараті Верховної Ради України; б) державні службовці, які проходять службу в органах виконавчої влади та їх апараті; в) державні службовці, які проходять службу в апараті органів судової влади (в апараті місцевих судів, апеляційних судів, Верховного Суду та ін.); г) державні службовці, які проходять службу в інших органах державної влади та їх апараті (наприклад, в органах прокуратури);

2) *залежно від характеру проходження державної служби*: а) цивільні державні службовці; б) мілітаризовані державні службовці – особи, які, насамперед, проходять військову службу (наприклад, військовослужбовці Збройних Сил України, Національної гвардії України), поліцейські та ін.

У свою чергу, загальнофункціональні державні службовці можуть поділятися:

– *за категоріями посад державної служби, які ними обіймаються*: а) державні службовці, які займають посади державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби); б) державні службовці, які займають посади державної служби категорії «Б»; в) державні службовці, які займають посади державної служби категорії «В» – інші посади, що не віднесені до категорій «А» і «Б». У межах категорій посад державної служби виокремлюються підкатегорії. Визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства України з питань державної служби;

– *залежно від присвоєних рангів державних службовців*. Ранг державного службовця є видом спеціальних звань, що присвоюється службовцям, на яких поширює дію Закон України «Про державну службу». В Україні встановлюється дев'ять рангів державних службовців. Зокрема, державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «А» присвоюється 1, 2, 3 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «Б», – 3, 4, 5, 6 ранг; державним службовцям, які займають посади державної служби категорії «В», – 6, 7, 8, 9 ранг.

У літературі можна зустріти також інші підходи до поділу службовців на види. Наприклад, службовців поділяють за характером виконуваних ними функцій (допоміжний персонал, спеціалісти, посадові особи), характером повноважень, що визначають роль і ступінь участі державних службовців у здійсненні державно-владних функцій (керівники, спеціалісти, виконавці), обсягом посадових обов'язків (посадові особи і особи, які не є посадовими) та ін.

19. Законодавчі основи державної служби в Україні

Правове регулювання державної служби в Україні здійснюється низкою нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема Конституцією України, Законом «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Базового значення для врегулювання відносин у сфері державної служби мають норми *Конституції України*, котрі надалі деталізуються у законодавстві (ч. 2 ст. 38 – громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування; п. 12 ст. 92 – виключно законами України визначаються основи державної служби та ін.).

З-поміж законів України, які регулюють питання державної служби, можна виокремити:

- Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Це основний закон у сфері державної служби, що врегульовує: поняття «державна служба» та «державний службовець»; принципи державної служби; категорії посад державної служби; управління державною службою; правовий статус державних службовців (їх права та обов'язки, вимоги щодо політичної неупередженості, дисциплінарну відповідальність та ін.); особливості вступу на державну службу, службової кар'єри, припинення державної служби та ін.;

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., що

регламентує: обмеження, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням; особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки; подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інші складові фінансового контролю тощо;

– *інші закони України* (наприклад, «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р., «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 08.09.2005 р. та ін.). Дія норм Кодексу законів про працю України та інших актів трудового законодавства поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих Законом «Про державну службу». Можна виділити також закони України, які врегульовують особливості проходження окремих видів державної служби (дипломатичної служби – Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., державної служби в апараті судів – Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р. та ін.).

Питання, пов'язані з державною службою, врегульовані низкою *постанов Кабінету Міністрів України*, котрий організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби. Це постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджуються, зокрема: порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби; порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями; порядок укладення контрактів про проходження державної служби; порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; порядок дисциплінарного провадження та ін.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), є Національне агентство України з питань

державної служби (далі – НАДС). НАДС забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, *наказами НАДС* затверджено: загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; порядок стажування державних службовців; типові правила внутрішнього службового розпорядку; типові положення про службу управління персоналом державного органу та ін.

20. Вступ на державну службу, її проходження та припинення

Вступ на державну службу пов'язується із відносинами, що виникають між уповноваженими на те законом суб'єктами і громадянином, який бажає вступити на державну службу, стосовно проходження конкурсу та реалізації інших процедур на шляху набуття останнім статусу державного службовця.

Право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови, та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: а) магістра – для посад категорій «А» та «Б»; б) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». На державну службу не може вступити особа, яка: 1) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 4) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією правопорушення, – протягом 3 років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) має громадянство іншої держави; 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 7) підпадає під заборону, встановлену Законом «Про очищення влади». Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, різняться за категоріями посад та складаються із загальних і спеціальних вимог.

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби *за результатами конкурсу*. Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених Законом «Про державну службу». Конкурс проводиться з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Конкурс проводить: 1) на зайняття посад державної служби категорії «А» – Комісія з питань вищого корпусу державної служби; 2) на зайняття посад державної служби категорій «Б» або «В» – конкурсна комісія, утворена суб'єктом призначення у державному органі. Порядок проведення конкурсу врегульований постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 р. Рішенням відповідних комісій визначаються кандидатури на зайняття посад державної служби, які набрали найбільшу загальну кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше трьох на одну посаду), для вибору суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу. Результатами конкурсу є визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця конкурсу.

На посаду державної служби *призначається* переможець конкурсу. Рішення про призначення приймається: а) на посаду державної служби категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією і законами України, у порядку, передбаченому Конституцією і законами України; б) на посади державної служби категорії «Б», які здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, – суб'єктом призначення, визначеним законом; в) на інші посади державної служби категорій «Б» і «В» – керівником державної служби, якщо інше не передбачено законом. Рішення про призначення на посаду приймається суб'єктом призначення після проведення співбесіди з кандидатом та підписання з ним контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Таке рішення приймається не пізніше п'яти календарних днів з дня надходження

результатів *спеціальної перевірки* у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції.

У разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з особою, яка призначається на посаду державної служби категорії «Б» або «В», може бути укладено *контракт про проходження державної служби*.

Служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує складення *Присяги державного службовця* особою, яка вперше призначена на посаду державної служби, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку і посадовою інструкцією. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. Призначення на посаду державного службовця здійснюється *безстроково*, крім випадків, визначених Законом «Про державну службу» (ст. 34) та іншими законами.

Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, *набуває статусу державного службовця* з дня публічного складення нею Присяги, а особа, яка призначається на посаду держслужби повторно, – з дня призначення на посаду.

Службова кар'єра передбачає реалізацію державним службовцем свого правового статусу. Насамперед, вона пов'язується із *просуванням державного службовця по службі*. У ст. 40 Закону «Про державну службу» закріплено, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу згідно цього Закону. Просування державного службовця по службі не здійснюється протягом строку застосування до нього дисциплінарного стягнення.

Прийняття на державну службу, просування по службі, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Порядок *присвоєння рангів державних службовців* та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб

місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України.

Ранги державним службовцям присвоює суб'єкт призначення, крім випадків, передбачених законом. Вони присвоюються одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг. Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають *оцінюванню* для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри. Таке оцінювання проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення). Оцінювання результатів службової діяльності здійснюється: щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – безпосереднім керівником державного службовця та керівником самостійного структурного підрозділу; щодо державних службовців, які займають посади категорії «А», – суб'єктом призначення.

За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності такий службовець звільняється зі служби відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу» та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Державні службовці, які отримали відмінні оцінки за результатами оцінювання службової діяльності, підлягають преміюванню відповідно до Закону «Про державну службу». Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

У Законі України «Про державну службу» врегульовані й інші складові службової кар'єри (переведення державних службовців (ст. 41), їх службове відрядження (ст. 42), підвищення рівня професійної компетентності державних службовців (ст.ст. 48, 49), заохочення державних службовців (ст. 53) та ін.).

Відповідно до ст. 83 Закону «Про державну службу» державна служба *припиняється*: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом «Про очищення влади»; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення). Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

21. Обмеження щодо державних службовців

Одним із складових правового статусу державних службовців є їх обмеження. Вони пов'язані із певними позбавленнями (заборами) у реалізації державними службовцями міри їх можливої поведінки та спрямовані на забезпечення ефективної діяльності держслужбовців відповідно до завдань і функцій державної служби та з дотриманням її принципів, мінімізацію можливостей учинення державними службовцями корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також інших протиправних діянь.

Окреме місце серед обмежень державних службовців займають ті, що спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням (для їх позначення використовують умовний термін «антикорупційні обмеження»). Ці обмеження передбачені в Розділі IV Закону України «Про запобігання корупції».

Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища полягає у забороні використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Обмеження щодо одержання подарунків. Державним службовцям та іншим передбаченим законом особам забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: а) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Водночас, вони можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків вищенаведених заборон, якщо вартість таких подарунків не перевищує 1 прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує 2 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня року, в якому прийнято

подарунки. Відзначене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: 1) даруються близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Державним службовцям та іншим передбаченим законом особам забороняється: а) 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; б) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Державним службовцям та іншим передбаченим законом особам, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється: а) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо службовці протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців; б) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; в) протягом року з дня припинення відповідної

діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Обмеження спільної роботи близьких осіб. Державні службовці та інші передбачені законом особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Особи, які претендують на зайняття посад державних службовців, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Однак, такі правила не поширюється на: а) народних засідателів і присяжних; б) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; в) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами) та гірських населених пунктах.

Крім того, варто вказати й на *обмеження, спрямовані на запобігання та врегулювання реального чи потенційного конфліктів інтересів*, яким присвячено положення Розділу V Закону. Відповідними нормами службовця зобов'язано: а) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів; б) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфліктів інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування на посаді, яка не передбачає наявності у службовця безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів; в) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; г) вживати заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

22. Особливості юридичної відповідальності державних службовців

Юридична відповідальність державних службовців є заходом, що застосовується до державних службовців за неналежне виконання ними своїх обов'язків, які покладені на них Законом України «Про державну службу» та іншими профільними нормативно-правовими актами.

Чинне законодавство передбачає такі види юридичної відповідальності державних службовців: дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну. Розділ VIII Закону України «Про державну службу» встановлює дисциплінарну та матеріальну відповідальність державних службовців. Адміністративна і кримінальна відповідальність передбачені Законом України «Про запобігання корупції», Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України.

Дисциплінарна відповідальність є найпоширенішим видом юридичної відповідальності, який найчастіше застосовується до державних службовців. Це важливий засіб забезпечення службової дисципліни в органах державної влади. Вона настає в разі порушення державним службовцем обов'язків додержання дисципліни праці, правил внутрішнього трудового розпорядку органу державної влади, за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність полягає у накладенні на державних службовців, які вчинили дисциплінарні проступки, дисциплінарних стягнень, що тягнуть для порушників негативні наслідки морального та іншого характеру. Матеріальні та процесуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців врегульовані в Законі України «Про державну службу» (насамперед, в Розділі VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців»), а також у низці інших правових актів.

Основними особливостями дисциплінарної відповідальності державних службовців є такі:

- 1) підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або

неналежному виконанні службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками є: (1) порушення Присяги державного службовця; (2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; (3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; (4) дії, що шкодять авторитету державної служби; (5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; (6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; (7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; (8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; (9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; (9-1) порушення вимог Закону України "Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)" у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії "А" або "Б"; (10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; (11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; (12) прогул держслужбовця (у тому числі відсутність на службі більше 3 годин протягом робочого дня) без поважних причин; (13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; (14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди

державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; (15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу;

2) у результаті притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності до нього застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: а) зауваження; б) догана; в) попередження про неповну службову відповідність; г) звільнення з посади державної служби. За кожний дисциплінарний проступок до відповідного державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення.

4) врегульований законодавством порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності – дисциплінарне провадження. У Законі України «Про державну службу» врегульовані стадії та суб'єкти дисциплінарного провадження щодо державних службовців, їх правовий статус.

5) рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду.

Матеріальна відповідальність державних службовців полягає в зобов'язанні відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання відповідним службовцем своїх посадових обов'язків.

Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. У разі застосування

зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Підставою *адміністративної відповідальності державних службовців* є вчинення ними адміністративних правопорушень, пов'язаних з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових обов'язків. Адміністративні правопорушення, які за своєю природою можуть бути здійснені державними службовцями, нормативно закріплені у низці статей Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. У першу чергу мова йде про главу 13-А «Правопорушення, пов'язані з корупцією», у якій, зокрема, передбачено відповідальність за: Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5), Порушення вимог фінансового контролю (ст.172-6), Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст.172-7), а також деякі інші статті, наприклад: Незаконні вимоги до документа, що подається суб'єктом господарювання до органу державної влади або органу місцевого самоврядування (ст. 166-24), Неправомірне використання державного майна (ст.184-1) тощо.

Кримінальна відповідальність державних службовців настає за так звані службові злочини, що передбачені у Кримінальному кодексі України. Державні службовці можуть притягатися до кримінальної відповідальності за вчинення винних небезпечних діянь шляхом зловживання службовим становищем, невиконання чи неналежного виконання покладених на них законом обов'язків. У першу чергу мова йде про розділ XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», у якому передбачена відповідальність за: Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), Службове підроблення (ст.366), Декларування недостовірної інформації (ст. 366-2), Неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 366-3), Службову недбалість (ст.367) тощо.

23. Поняття та види функцій державного управління

Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Управління поширюється на всі сучасні види людської діяльності, і залежно від того, в якій системі суспільства воно застосовується, виділяють такі його види: **політичне, економічне, правове і культурно-гуманітарне**. Політичне управління здійснюється у політичній системі й охоплює всі сфери суспільного життя.

Політичне управління – це вид суспільного управління, що здійснюється органами, які вибрані народом або організацією і приймають політичні рішення в сфері реалізації стратегічних суспільних завдань, функціонування і розвитку політичних, правових соціально-економічних та культурних інститутів. Політичне управління здійснюється на рівні державних органів, регіональних структур влади та органів місцевого самоврядування, партій, груп тиску, політичних лідерів, засобів масової інформації тощо.

Державне управління – складова політичного управління, яке одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління охоплює об'єкти державного сектора – державну власність, державні органи й організації, а також суспільного в межах повноважень, необхідних сучасній державі для ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, гарантій захисту прав і свобод громадян та національної безпеки.

Характер завдань, пов'язаних із управлінням, впливає на сутність управлінських функцій. Завдання, що здійснюють органи державного управління, є вельми різноманітними. Кожна управлінська акція передбачає наявність певної мети та використання для її досягнення відповідних засобів. Сутність і призначення управлінських функцій обумовлено системою соціально-економічних, соціально-політичних та інших чинників, що існують у державі.

Відповідно до ст. 3 Конституції України права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Змістом виконавчої влади як самостійного виду державної діяльності є комплекс функцій, у яких безпосередньо виявляється владно-організуючий зміст державного управління, яке здійснюють у різних процесуальних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управління на основі прямих і зворотних зв'язків. Функція управління пов'язує в одне ціле запланований результат, практичну діяльність по виконанню намічених завдань і одержаний результат.

Отже, функцію державного управління можна визначити як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління.

Найпоширенішою у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління за критерієм змісту, характером і обсягом впливу на загальні, спеціальні та допоміжні.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються.

Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль.

Цю класифікацію побудовано на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

Функція прогнозування. Потреба в прогнозуванні випливає із самої природи державного управління, бо воно має розв'язувати як повсякденні завдання, так і перспективні проблеми. **Прогнозування — це наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ і процесів, властивих суб'єкту й об'єкту управління.** Прогнозування обумовлено також характером об'єкта управління, що відрізняється значною динамічністю. Не можна здійснювати управлінські дії без знання їх наслідків. Тому управлінська система повинна бути прогнозованою.

Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів. В управлінському процесі прогнозування використовують і як функцію, і як принцип, і як метод управління. Тому органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози, управляти ними, розв'язувати свої завдання на їх підставі.

Функція планування є на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних тощо), розробленні програм, за допомогою яких має бути досягнуто мети. Шлях реалізації функції планування має такий схематичний вигляд: необхідність – завдання – функція – рішення (мета). Методика планування ґрунтується на принципах науковості, комплексності, багатоваріантності рішень, виборі оптимального варіанту, нормативності тощо.

Функцію організації пов'язано зі створенням організаційного механізму. Мета цієї функції — сформувати керуючі та керовані системи, а також зв'язки й відносини між ними. Особливість функції організації щодо інших самостійних функцій полягає в тому, що це єдина функція, яка забезпечує взаємозв'язок і ефективність усіх інших функцій управління. Зміст функції організації включає створення органів управління, побудову структури апарату управління, формування управлінських підрозділів, ланок, розроблення положень про органи управління, встановлення взаємозв'язків між управлінськими структурами, підбір і розстановку кадрів тощо. Організація означає також реорганізацію та ліквідацію органів управління, підприємств, установ.

Завдяки **функції регулювання** досягають необхідного стану впорядкування та стійкості системи управління. Регулювання охоплює переважно поточні заходи щодо будь-яких відхилень від завдань і заданих програм. За допомогою регулювання здійснюються безпосереднє керівництво, поведінка керованих об'єктів. Під впливом регулювання управлінські процеси відбуваються в заданому напрямі та відповідно до встановленої програми. Потребу

оперативного регулювання обумовлено виключно мобільністю самого управління. Здатність управлінської системи самостійно зберігати рівновагу щодо збурюючих впливів (відхилень) є результатом здійснення функції регулювання.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських структур.

Функцію обліку пов'язано зі збиранням, передачею, зберіганням і переробленням даних, реєстрацією та групуванням відомостей про діяльність системи управління, наявність і витрати ресурсів тощо. Облік є передумовою контролю.

Функція контролю має свої особливості відносно інших функцій. Так, якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується універсальністю стосовно управлінської системи. Контроль покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керованого об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують за будь-якої взаємодії суб'єкта й об'єкта в системі управління. Кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв'язку з іншими.

Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління.

До основних спеціальних функцій державного управління, що здійснюються на вищому рівні вищим органом (Кабінетом Міністрів України), в системі органів виконавчої влади належать:

- забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- розроблення проекту Закону про Державний бюджет і забезпечення його виконання;
- розроблення та здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку держави та інші, перераховані в ст. 116 Конституції України.

Спеціальні управлінські функції здійснює Президент України як глава держави. Серед них такі:

- керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави;
- призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях;
- призначення за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних організацій і припинення їх повноважень на цих посадах (розстановка кадрів);
- прийняття в разі необхідності рішення про введення в державі або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- присвоєння вищих військових звань і класних чинів, нагородження державними нагородами;
- встановлення президентських відзнак і нагородження ними тощо.

Розмежування функцій існує й **на нижчих рівнях державної виконавчої влади.** Так, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують здійснення таких **основних функцій:**

- ✓ виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- ✓ підтримання законності та правопорядку;

- ✓ додержання прав і свобод громадян;
- ✓ виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- ✓ програм охорони довкілля;
- ✓ підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- ✓ звіт про виконання відповідних бюджетів;
- ✓ взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- ✓ реалізація інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами, повноважень.

Перелік основних спеціальних функцій виконавчої влади свідчить про те, що вони є численними та різноманітними, але разом з тим взаємопов'язаними як завдання, що розв'язують органи управління. Порівняння загальних функцій зі спеціальними приводить до висновку, що перші пов'язані з процесами державного управління, тобто виявляються в будь-яких взаємодіях відповідних керуючих і керованих систем. Зміст же спеціальних функцій становлять не загальні закономірності, а особливості взаємодії конкретних суб'єктів і об'єктів державного управління.

Спеціальні функції можна згрупувати за **типами основних завдань** (особливо на вищому рівні): це добір кадрів та їх розстановка; складання бюджету; здійснення довгострокових цілей і подолання кризових ситуацій.

Особливого значення в діяльності виконавчої влади надають прийняттю та здійсненню довгострокових цілей, тоді як кадрова й бюджетна політика належить до категорії засобів, але не мети. Такий напрям діяльності виконавчої влади, як подолання кризових ситуацій, є особливим. Маються на увазі будь-які кризи — загальнонаціональні чи місцеві, від стихійного лиха (землетруси, повені) до загального страйку, проблеми та події, які можуть порушити громадський порядок, суспільну безпеку (наприклад, спори про благоустрій у тій чи іншій місцевості, захоплення заручників терористами, викрадення літака, неприпустимий тиск з боку іншої держави на інтереси нашої держави та інші конфліктні ситуації). Особливість кризових ситуацій полягає в тому, що рішення

повинні бути швидкими, оперативними, наочними, такими, що стосуються різних органів управління, установ, підприємств, які в цій ситуації координують свої дії. Функція **координації** (зовнішня) в подібних ситуаціях є домінуючою.

Спеціальні функції (як найчисленніші) поділяють на види **залежно від сфер управління**. Така специфічність функцій наявна в сферах економіки, соціально-культурній, адміністративно-політичній.

Подальша диференціація функцій, обумовлена особливостями об'єктів управління, відбувається усередині цих сфер управління завдяки **допоміжним функціям**. Основне їх призначення – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій. За їх допомогою створюють необхідні умови для нормальної діяльності управлінських структур.

Така класифікація функцій найпоширеніша (хоча вона й суперечлива) не тільки в теорії, а й на практиці управління. За критерієм забезпечення потреб **допоміжні функції** класифікують за наступними групами:

а) у цілепокладаючій організації – прогнозування, стратегічне та поточне планування;

б) у необхідних ресурсах – фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення;

в) у впорядкованості, погодженості в діях – керування, координація, організація, контроль та ін.;

г) у постійному вдосконаленні самої системи управління – організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

Залежно від спрямованості й місця впливу можна виділити **внутрішні й зовнішні функції** управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи й зумовлені багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

До внутрішніх функцій відносять: економічну; культурно-виховну; охорони і захисту всіх форм власності; соціального обслуговування населення; екологічну; охорони правопорядку, прав і свобод людини і громадянина та інші.

Так, **економічна** функція полягає у створенні організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства та має бути господарсько-стимуляційною (виробничою); господарсько-організаторською (програмування та організація виробничої діяльності); науково-організаторською (організація та стимулювання наукових досліджень у господарській сфері); економічно-регулювальною (регулювання та охорона праці, забезпечення мінімального рівня споживання), економічно-фінансовою тощо.

Соціальна функція сприяє забезпеченню нормальних умов життя для всіх членів суспільства, регулювання відносин між громадянами, соціальними групами з приводу їхнього місця в суспільстві.

Функція **захисту прав та свобод людини і громадянина** полягає у конституційному закріпленні особистих, політичних і соціальних прав людини через діяльність державних органів, що захищають права людини і громадянина.

Забезпечення цілісності суспільства, формою якого і виступає держава, визначає її політичну функцію. Іншими словами, **політична** функція полягає у регулюванні відносин між громадянами, соціальними групами, класами, націями у зв'язку з реалізацією їх політичних інтересів, у гармонізації інтересів різноманітних соціальних спільнот.

Правоохоронна функція реалізується у встановленні та охороні правопорядку, діяльності по забезпеченню точного та повного виконання положень законодавства громадянами, організаціями та державними установами.

До традиційного переліку внутрішніх функцій в останній час додаються нові. Так, у число ведучих висувається **екологічна** функція держави, яка спрямована на регулювання діяльності людей у сфері використання навколишнього середовища та проявляється у створенні нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля.

За організацію створення та забезпечення зберігання культурної спадщини та доступу громадян до неї відповідає **культурна** (духовна) функція.

Інформаційна функція полягає у забезпеченні системи отримання, використання, поширення та збереження інформації.

Дехто з дослідників відокремлює **демографічну** функцію, яка пов'язана з гарантуванням демографічної безпеки та збереженням людських ресурсів.

Зовнішні функції державного управління характеризують безпосередньо процес впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

До зовнішніх функцій держави відносять:

- дипломатичну,
- зовнішньоекономічну,
- зовнішньополітичну,
- інформаційно-культурну,
- функцію глобальної співпраці.

Так, **дипломатична** функція держави спрямована на підтримку цивілізованих стосунків з іншими державами, суб'єктами міжнародного права та забезпечує гідне представництво держави на міжнародній арені.

За розвиток взаємовигідного економічного співробітництва з державами та групами держав, за участь у світовому поділі праці та обміні новітніми технологіями, за координацію фінансово-кредитного і товарообігу відповідає **зовнішньоекономічна функція**.

Зовнішньополітична функція включає підтримку світового порядку та загальних норм міжнародного права з метою запобігання глобальних конфліктів.

За взаємний інформаційний обмін та культурне співробітництво відповідає **інформаційно-культурна функція**.

Функція глобальної співпраці полягає у співробітництві у вирішенні глобальних проблем сучасності (економічних, енергетичних, демографічних тощо).

В цілому зовнішні функції держави покликані вирішувати такі завдання: захист інтересів і суверенітету держави в усіх сферах державних відносин та з'ясування й реалізація міждержавних й міжнародних інтересів через дипломатичні відносини і служби, а також участь у роботі міжнародних організацій, союзів, об'єднань. Інакше кажучи, головними напрямками діяльності держави у зовнішньому середовищі є забезпечення державної безпеки та міжнародне співробітництво.

Враховуючи те, що у сучасному глобалізованому світі громадське життя все більше інтернаціоналізується, межа між внутрішніми та зовнішніми функціями поступово зникає, розмежування має умовний характер. Практично кожна з функцій держави має як зовнішній, так і внутрішній аспекти, на практиці вони переплітаються, взаємодіють між собою в єдиній системі впливу суб'єкта на об'єкт управління.

За часом їх дії функції держави поділяються на постійні і тимчасові.

Постійні функції - це напрями діяльності держави, що здійснюються на всіх етапах її існування, функціонування та розвитку (політична, соціальна, організація оборони країни та ін.).

Тимчасові функції – це напрями діяльності держави, що зумовлені конкретним етапом історичного розвитку суспільства. Вони з'являються внаслідок виникнення специфічних умов, необхідністю вирішення деяких невідкладних завдань. У міру їх зникнення вони припиняють своє існування (керівництво військовими операціями під час війни, боротьба з епізоотіями - поширення заразних захворювань тварин за відносно короткий проміжок часу на значній території, стихійним лихом та ін.).

За ступенем соціальної значущості в суспільному житті функції держави можна поділити на **головні і похідні**.

До **головних** функцій належать найважливіші напрямки діяльності держави, які мають пріоритетне значення на конкретному етапі розвитку суспільства. Так, головними в умовах сучасної демократичної держави є функції захисту прав і свобод людини, економічна, соціальна функції. Вища ступінь їх соціальної значущості має безспірний і, до того ж, об'єктивний характер, оскільки їх здійснення є основою забезпечення нормального розвитку суспільства, особистої безпеки людей, їх матеріального благополуччя.

Похідні функції – це такі, які мають супроводжувальний, допоміжний або обслуговуючий характер. Наприклад, до них належить функція оподаткування і фінансового контролю, яка має допоміжну природу щодо економічної та соціальної функцій.

Разом з тим така класифікація не означає «постійної прописки» одних функцій серед головних, а інших – серед похідних. «Переміщення» їх з одного розряду до іншого обумовлюється важливістю на різних історичних етапах завдань, які вирішуються державою. Так, у разі кризи, в умовах ведення війни, екологічних та інших масових катастроф на перше місце в системі функцій можуть відповідно виходити політична, оборонна, екологічна.

Отже, групування державних функцій на різні види залежить від багатьох підстав і може здійснюватися за різними напрямками діяльності держав.

24. Інструменти публічного адміністрування, їх види

Публічне адміністрування є однією з найважливіших складових публічного управління та предмета адміністративного права. Слід зазначити, що публічне управління (державна влада як вид діяльності) не реалізується само по собі, це досягається за рахунок практичного втілення у життя певних інструментів публічного адміністрування. Загалом інструменти публічного адміністрування держави реалізуються через безпосередню діяльність її компетентних органів.

Інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах визначеної законом

компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату. Ці дії ззовні проявляються у відповідних формах та спираються на певні методи управління.

Публічне адміністрування має конкретний зміст і здійснюється за допомогою конкретних **інструментів (форм та методів) адміністрування (управління)**⁵. Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти, то форми і методи управління показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив. Зміст кожної функції визначається цілями, що стоять перед державою і публічним адмініструванням, специфікою його об'єкта і становить конкретний напрямок організаційно-правового впливу суб'єкта публічного адміністрування на конкретні об'єкти управління.

Всі суб'єкти владних повноважень, з метою реалізації управлінської функції, наділяється відповідною компетенцією, яка надає їм можливість обирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто форму, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає даним об'єктивним умовам. Це може бути: 1) видання акту публічного адміністрування, 2) надання адміністративної послуги, 3) прийняття рішення по скарзі, її розгляд, 4) проведення наради, 5), 6) здійснення контрольно-наглядової діяльності (призначення ревізії, перевірки) тощо.

Традиційно **форма публічного адміністрування** в науці адміністративного права визначалася як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань.

Термін «*форма*» використовується для визначення зовнішнього вияву певного змісту. Форма показує як практично здійснюється управлінська діяльність.

⁵ Фактично терміном «інструмент публічного адміністрування» сьогодні намагаються замінити добре відомі в науці адміністративного права форми та методи публічного адміністрування. Можна сказати, що «інструменти публічного адміністрування» це сполучення форм та методів публічного адміністрування. В літературі часто зустрічається й термін «механізми публічного адміністрування».

В літературі під формами публічного адміністрування (управління) пропонується розуміти зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції.

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання певних форм, форми управління можна поділити на **правові і неправові** (окремі вчені вважають такий поділ недоречним, оскільки все, що робить суб'єкт владних повноважень має спиратися на право (бути передбаченим правовими нормами)).

До **правових форм управління** відноситься діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка безпосередньо викликає настання певних юридичних наслідків (наприклад, виданням правових актів, укладання адміністративних договорів).

Поряд із такою діяльністю, значна частина дій суб'єктів публічної адміністрації не втілюється у правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. Цю частину діяльності прийнято називати **не правовою, а організаційною формою**. Вона безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо).

Найбільш детально регламентовані форми, що пов'язані з реалізацією правоустановчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій суб'єктів публічної адміністрації. Саме вони викликають істотні юридичні наслідки і, відповідно, потребують докладної регламентації.

За способом реалізації методів публічного адміністрування виділяють наступні форми:

- 1) прийняття нормативних актів (встановлення норм права або адміністративна правотворчість);
- 2) прийняття ненормативних актів (застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво);
- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій;

- 5) здійснення організаційних дій;
- б) виконання матеріально-технічних операцій.

ВАЖЛИВО. При затвердженні програми єдиного державного кваліфікаційного іспиту за спеціальностями «Право» та «Міжнародне право» на другому (магістерському) рівні вищої освіти (Наказ МОН від 08.10.2021 р. №1076) в Деталізованій структурі ЄДКІ інструментами публічного адміністрування означені тільки: нормативний акт, адміністративний акт, адміністративний договір. Це вузька точка зору на поставлене питання (оскільки не тільки за допомогою актотворчої діяльності здійснюється публічне адміністрування), але студентам її потрібно враховувати при вирішенні тестів з ЄДКІ. Автори цього Посібника запропонували читачам більш широкий традиційний погляд на інструменти (форми і методи) публічного адміністрування. Огляд актів надано в інших розділах Посібника.

25. Класифікація актів державного управління, їх дія та юридичне значення

Акти управління є різновидом управлінських рішень. За їх допомогою здійснюється управління різноманітними напрямками діяльності держави. Крім того, за допомогою актів управління здійснюється реалізація норм права в процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників адміністративних правовідносин. Акти управління є основою виникнення відповідних правових відносин.

В основу класифікації актів державного управління покладено найбільш істотні їх ознаки, що дає можливість з'ясувати їх правову природу і значення.

Акти державного управління класифікуються за: *а) юридичними властивостями; б) органами, які видають акти; в) характером компетенції органів, які видають акти; г) дією в просторі.*

За юридичними властивостями акти державного управління поділяються на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти встановлюють загальні правила поведінки, норми права. Вони регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях. Ці акти, як правило, розраховані на їх довгострокове та багаторазове застосування.

Індивідуальні акти вирішують конкретні питання управління і не містять у собі норм права. Тому їх прийнято називати актами застосування норм права. Видання індивідуальних актів спрямоване на їх одноразове застосування відносно конкретних випадків, ситуацій, обставин.

В адміністративному праві термін «індивідуальний акт» використовується поряд із терміном «**адміністративний акт**», під яким розуміють рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

Різновидом актів управління є **змішані акти**, що містять як норми права, так і рішення стосовно конкретних управлінських справ та ненормативні приписи.

Якщо не ототожнювати управління з діяльністю виключно органів виконавчої влади, а розглядати більш широко, то акти управління за суб'єктами, що їх видали, можна поділити на такі види: акти Президента України; акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти інших органів державної влади центрального рівня, що не входять до системи органів виконавчої влади; акти органів влади АРК; акти місцевих державних адміністрацій; акти структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій; акти територіальних підрозділів центральних органів державної влади; акти органів місцевого самоврядування; акти структурних підрозділів органів місцевого самоврядування; акти суб'єктів делегованих повноважень.

Дія актів управління розрізняється в просторі, часі та за колом осіб.

За територією дії акти державного управління поділяються на акти, що діють у масштабі всієї держави, та акти, що діють у межах адміністративно-територіальних одиниць (їх частин). Як правило, акти управління діють у просторі

і часі згідно з компетенцією та територіальним масштабом діяльності відповідного органу виконавчої влади.

У вимірах часу акти управління діють від моменту набрання ними чинності до їх припинення, а саме: 1) закінчення строку, на який було прийнято акт (нормативні акти); 2) припинення дії акта у зв'язку з виконанням його приписів (переважно індивідуальні акти); 3) прийняття нового акту з цього питання; 4) з часу скасування нормативного акта.

Дія актів управління за колом осіб передбачає за мету конкретно визначити перелік уповноважених або зобов'язаних органів управління, громадських об'єднань, державних службовців, громадян тощо. У таких актах управління вказується, на яких суб'єктів поширюється їх дія (наприклад, на неповнолітніх, іноземців, державних службовців, політичні партії та ін.).

26. Поняття правових актів державного управління

Правовий акт державного управління — це офіційний припис, прийнятий суб'єктом публічного адміністрування в порядку одностороннього волевиявлення, в межах його компетенції, з додержанням встановленої процедури та форми, який тягне за собою певні юридичні наслідки.

За допомогою правових актів державного управління здійснюється реалізація норм права в процесі управлінської діяльності, забезпечується необхідна поведінка учасників адміністративних правовідносин. Означені акти є основою виникнення адміністративних правовідносин.

Прийняття суб'єктами публічного адміністрування актів державного управління є провідною формою реалізації їх повноважень. Вони поділяються на нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії. *Правовим актам індивідуальної дії* притаманні наступні ознаки: 1) мають правозастосовний характер — на підставі законодавчих норм розв'язують конкретну справу, що виникла у сфері публічного адміністрування; 2) є персоніфікованими, тобто адресовані конкретній особі або особам і, як правило, зобов'язують цих

адресатів до певної поведінки; 3) внаслідок їх прийняття встановлюються, змінюються або припиняються адміністративні правовідносини; 4) застосовуються одноразово й після виконання вичерпують свою дію. Відзначимо, що відповідно до ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. висновки щодо застосування норм права, викладені у 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.

Нормативно-правові акти характеризуються такими ознаками: 1) приймаються лише уповноваженими на це суб'єктами правотворчості у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою; 2) встановлюють загальні правила поведінки – норми права; 3) мають неперсоніфікований характер, стосуються не індивідуально визначених суб'єктів, а охоплюють їх широке коло; 4) регламентують однотипні суспільні відносини; 5) розраховані на багаторазове застосування.

На підставі порівняльного аналізу правового акту державного управління і закону можна сформулювати наступні висновки: у системі правових актів закон має вищу юридичну силу; будь-який акт державного управління повинен бути виданий на основі закону; акт державного управління не може скасовувати або змінювати закон; внесення змін до закону, на основі якого видано акт управління, повинно мати наслідком внесення зміни до даного акту.

27. Нормативний акт

Відповідно до статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, ***нормативно-правовий акт*** — це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування.

Нормативні акти відіграють пріоритетну роль в правових системах країн романо-германської правової сім'ї. Вони характеризуються ієрархічністю, в

основі якої лежить юридична сила актів. Тому нормативні акти публічної адміністрації мають підзаконний характер і спрямовані на забезпечення виконання приписів Конституції та законів України. Саме у нормативних актах виявляється регулятивна роль адміністративного права. Нормативні акти як інструмент публічного управління є найбільш містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна адміністративна правотворчість.

Підзаконні нормативні акти у сфері публічного управління (адміністрування) приймають: Президент України (укази); Кабінет Міністрів України (постанови); центральні органи виконавчої влади (накази); місцеві державні адміністрації (розпорядження, накази) та інші суб'єкти.

Основні ознаки нормативно-правового акту суб'єктів публічного адміністрування:

- має підзаконний характер
- поширює свою дію на невизначене або широке коло суб'єктів;
- приймається в односторонньому порядку виключно уповноваженими суб'єктами правотворчості;
- має письмову форму та визначену структуру;
- приймається та оприлюднюється з додержанням процедури, встановленої законом;
- є обов'язковим до виконання, що забезпечується примусовою силою держави.

Нормативно-правовий акт повинен:

1) узгоджуватися з Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами України, актами вищої юридичної сили;

2) відповідати вимогам правил техніки нормопроєктування (повинен відповідати компетенції органу, що видав акт, не повинен містити дублювання норм інших нормативно-правових актів, повинен містити норми, які є чіткими, конкретними і зрозумілими);

3) відповідати загальним вимогам до тексту та термінології нормативно-правового акта (текст нормативно-правового акта викладається державною мовою з дотриманням офіційно-ділового стилю літературної мови та юридичної термінології. Положення нормативно-правового акта викладаються лаконічно, однозначно і не повинні допускати різного тлумачення);

4) бути прийнятим з дотриманням вимог щодо форми, процедури прийняття та оприлюднення.

28. Індивідуальний акт у публічному адмініструванні

Індивідуальний акт у публічному адмініструванні (далі акт) – це обов’язковий владний припис (письмовий, усний, конклюдентний або електронний) суб’єкта публічного адміністрування, який не містить норм права, прийнятий щодо виконання владних управлінських функцій в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з дотриманням встановленої процедури та форми, який тягне за собою певні юридичні наслідки, стосується прав, обов’язків, інтересів визначеної в акті особи (осіб), дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Ознаки актів: регламентуються адміністративним законодавством; є правовою формою здійснення функцій органів публічного адміністрування; в них містяться конкретно визначені та персоніфіковані юридично владні приписи; є обов’язковим до виконання підлеглими суб’єктами; видаються в односторонньому порядку; мають письмову, усну, конклюдентну, електронну форми; є «індивідуальними» юридичними фактами, встановлюють, змінюють, припиняють адміністративно-правові відносини; звернені до конкретних суб’єктів(суб’єкта) управлінських відносин; їх дія (як правило) припиняється після одноразового застосування; мають підзаконний характер; мають юридично-владний характер; переважно не є джерелом адміністративного права; повинні відповідати певним вимогам; скасування здійснюється в адміністративному та судовому порядку.

Єдиної класифікації актів немає. Нижченаведені класифікації є умовними(дискусійними), оскільки існують й інші класифікації. За формою акти можуть бути: письмові (наказ про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності); усні (попередження поліцейського, комунікація за телефонним номером 102); конклюдентні (сигнали регулювальника-поліцейського); електронні (рішення щодо надання права особі керувати певним видом транспорту). За юридичними наслідками: рекомендаційні (звернення поліції до громадян здати незареєстровану зброю, рекомендація щодо профілактичного щеплення); зобов'язальні (рішення про сплату за вивіз сміття); заборонні (рішення про заборону на самочинне будівництво). За дією в часі: разові (наказ про призначення на посаду); строкові - акти, строк дії яких установлений законодавством або в самому акті (рішення щодо надання статусу делегата конференції); безстрокові (наприклад, рішення щодо надання особі інвалідності). За характером дії виділяють: обтяжувальні акти (несприятливі, негативні), що не вигідні особі й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв (рішення щодо позбавлення субсидії, відмови в наданні дозволу на заняття підприємницькою діяльністю); сприяльні (позитивні) - акти, що надають чи підтверджують право (юридично значущу перевагу) (рішення щодо **надання статусу учасника бойових дій**); змішані - акти, які для особи є частково сприяльними, а частково – обтяжувальними; *підтверджувальні (рішення щодо статусу ВПО)*. За порядком ухвалення: ухвалені за звичайними правилами; ухвалені за спрощеною процедурою.

Індивідуальні акти треба відмежовувати від нормативно-правових актів публічного адміністрування. Вони відрізняються від нормативно-правових актів публічного адміністрування тим, що є ненормативними, звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин, а їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування.

Індивідуальні акти відрізняються за своєю юридичною природою від актів громадських організацій. Як правило акти громадських організацій поширюються

тільки на членів цієї організації, вони не мають державно-владного характеру. Індивідуальні акти істотно відрізняються й від службових документів (або тих що мають юридичне значення) та інших. Документи, що мають юридичне значення (паспорт, посвідчення, свідоцтво, атестат, диплом та інші) не встановлюють, не змінюють та не припиняють адміністративно-правових відносин. Складені за встановленою формою, вони свідчать про певні факти. Службові документи (рапорт, доповідна записка, довідка, акти обстежень, висновки, характеристики, плани, звіти) не мають юридичного значення, але слугують підставою прийняття інших актів, які тягнуть юридичні наслідки.

29. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності

Адміністративний договір — це один з видів публічно-правових договорів. Він належить до числа форм управлінської діяльності, і йому притаманні ознаки як договору (наприклад, рівність сторін) так і адміністративного акту (наприклад, застосовується у царині публічного адміністрування).

Адміністративні договори використовуються у багатьох країнах світу, однак для України ця форма управлінської діяльності є відносно новою. А. Єлістратов на початку минулого століття писав, що розвиток договірного елементу в адміністративному праві зумовлений зростанням політичної самосвідомості мас. Тому у нашу державу адміністративні договори прийшли лише після початку інтенсивного формування громадянського суспільства. Крім іншого їх можна розглядати як один з механізмів забезпечення компромісу між публічним та приватним інтересами.

Сучасна наука приділяє багато уваги дослідженню правової природи адміністративного договору, а його законодавче визначення міститься у Кодексі адміністративного судочинства України.

Пункт 16 ч. 1 ст. 4 КАС України визначає, що *адміністративний договір* — це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх

волеузгоджені, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання індивідуального акта;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

У системі публічного управління адміністративний договір найчастіше застосовують у господарській, соціальній, духовній і адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Спори, пов'язані з укладанням, зміною, виконанням та розірванням адміністративного договору, вирішуються у порядку адміністративного судочинства.

Характерні ознаки адміністративного договору:

- 1) застосовується у сфері публічної влади, його обов'язковою стороною є суб'єкт владних повноважень;
- 2) виникає на підставі правозастосовного акта, що встановлює суттєві умови договору;
- 3) має організуючий характер;
- 4) укладається з метою задоволення публічних інтересів;
- 5) не підлягає зміні в односторонньому порядку, не допускається одностороння відмова від виконання договірних зобов'язань;
- 6) до нього не застосовуються норми про форс-мажор;
- 7) не може бути визнано конфіденційним.

До учасників адміністративного договору, у разі порушення його умов, можуть застосовуватися заходи адміністративного примусу.

Адміністративні договори класифікують за різними критеріями. Наприклад, за предметом виділяють: договори про компетенцію (розмежування або

делегування повноважень і предметів відання); договори у сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори)); контракти з державними службовцями; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; договори концесії тощо.

В умовах війни слід згадати, що поширеними, особливо в країнах англо-саксонської системи права, є договори аутсорсингу у царині національної безпеки. Згідно з ними державні органи передають окремі повноваження, пов'язані з обороною, правоохоронною діяльністю, тощо приватним компаніям. Цей досвід міг би стати у нагоді і в нашій державі.

30. Вимоги, що ставляться до актів державного управління, наслідки їх недотримання.

Вимоги що ставляться до актів державного управління (далі – актів) - це офіційно сформульовані суб'єктами державного управління правила (приписи) для підлеглих суб'єктів щодо підготовки, розгляду проектів актів та їх прийняття, відкликання, виконання актів. Порухення цих вимог тягнуть за собою певні юридичні наслідки при їх недотриманні.

В науці адміністративного права вимоги до актів класифікують за різними критеріями: за формальними та матеріальними вимогами; за суб'єктами, які ці вимоги встановлюють; за законодавством, яке є правовою основою для видання актів; залежної від виду акту та інші.

Найбільш практично значущою є класифікація вимог до актів залежно від стадій їх ухвалення. Процедура ухвалення актів поділяється на такі стадії: підготовка проекту акта; розгляд проектів актів та їх ухвалення; виконання актів; наслідки недотримання вимог що ставляться до актів державного управління.

Така класифікація дає можливість з'ясувати зміст, юридичні властивості, порядок прийняття, відкликання, скасування, оскарження, виконання, співвідношення та відмінності вимог до актів на кожній стадії їх ухвалення.

Вимоги що ставляться при підготовці проекту акту: акт може бути видано у письмовій, усній, електронній, конклюдентній або інших формах;

готуються на основі та на виконання Конституції і законів України, підзаконних актів; проекти актів вносяться на розгляд певними посадовими особами органу управління; проект акта та матеріали до нього готуються в електронній формі; проект акта має бути погоджено з усіма заінтересованими особами; додатком до деяких проектів актів має бути пояснювальна записка, порівняльна таблиця, а також довідка; під час опрацювання проекту акта повинні бути вжиті вичерпні заходи для врегулювання розбіжностей; до розроблення проекту акта можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян; розробник забезпечує проведення публічних консультацій з представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів (див.: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”).

Вимоги при розгляді проектів актів та їх прийнятті (ухваленні): проекти актів мають містити обов'язкові додатки (наприклад, проект акта Президента України подається із: супровідним листом за підписом Прем'єр-міністра; пояснювальною запискою до проекту акта за підписом керівника органу - головного розробника; довідкою про погодження проекту акта, підписаною Державним секретарем Кабінету Міністрів, із зазначенням посадових осіб, якими погоджено проект; порівняльною таблицею); разі втрати актуальності акт може бути відкликано; низка актів передбачає проведення обов'язкової антикорупційної експертизи (див.: Закон України «Про запобігання корупції»); деякі акти підлягають обов'язковій державній реєстрації (Указ Президента України від 03.10.1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»); нормативні акти акти проходять етапи оприлюднення та набрання чинності.

Вимоги що стосуються виконання актів: виконання актів забезпечують певні особи (наприклад, виконання актів Президента України та Кабінету Міністрів, забезпечують міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим); для виконання

актів готуються відповідні рішення (наприклад, для організації виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріат Кабінету Міністрів готує плани організації виконання таких рішень); під час виконання акта орган виконавчої влади, визначений відповідальним за виконання, взаємодіє з іншими органами виконавчої влади; акти, щодо яких визначено строк виконання, виконуються в установленний строк (див.: Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затверджене Указом Президента України від 19 лютого 2002 р. № 155); за виконанням актів здійснюється контроль та моніторинг, інформування (наприклад, органи виконавчої влади письмово інформують Кабінет Міністрів про виконання актів Кабінету Міністрів).

Наслідки недотримання вимог що ставляться до актів державного управління. Наслідками недотримання вимог що ставляться до актів державного управління є їх скасування. Воно може бути здійснене в адміністративному або судовому порядку. Видані з порушенням вимог акти є дефектними. Дефектні акти можуть бути **нікчемними** або **заперечними**. Нікчемні акти управління – це акти незаконні. Вони не породжують ніяких юридичних наслідків, не повинні виконуватися, їх юридична неспроможність є явною. Наприклад, Президент України скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Конституційний Суд України вирішує питання 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. Кабінет Міністрів скасовує акти центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України та актам Кабінету Міністрів шляхом прийняття відповідних розпоряджень. Адміністративні суди розглядають адміністративні справи щодо: законності (крім конституційності) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інші. Вони можуть визнати нормативно-правовий акт протиправним(незаконним чи таким,

що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) визнати його нечинним повністю або в окремій його частині. Заперечні акти – це такі акти, що містять певні недоліки, після усунення яких акт визнається правомірним, законним і підлягає виконанню. Наприклад, акт загалом узгоджується з вимогами чинного законодавства, є законним по суті, але має окремі порушення встановленої процедури ухвалення такого акта.

31. Методи публічного адміністрування, їх види

Управлінські методи в цілому поділяють на наукові та ненаукові, демократичні й диктаторські, державні та громадські, адміністративні й економічні, прямого та непрямого впливу тощо. Позиції науковців щодо їх класифікацій різняться. В юридичній літературі є такі поділи методів: на дві групи: позакоекономічного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні (або: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні). Існують й інші підходи, коли виділяють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо.

Усі перелічені класифікації мають на меті: розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі публічного адміністрування. Тому вони, безумовно, корисні й, до певної міри, ефективні.

В результаті того, що одні методи мають загальний характер, притаманні всім видам державної діяльності, всім державним органам, а інші – лише окремим із них, методи публічного адміністрування поділяють на загальні та спеціальні.

Загальні – методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу.

Спеціальні – методи управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління.

До загальних методів переважно належать методи: переконання, заохочення та примусу; адміністративного й економічного впливу; нагляду та

контролю; прямого й непрямого впливу; регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

Зупинимося на першій групі загальних методів: переконання, заохочення та примусу. Такі універсальні методи, взаємодоповнюючи один одного, забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними наявна діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин.

Переконання, заохочення й примус у сфері публічного адміністрування застосовуються для того, щоб забезпечити:

- 1) цілеспрямованість управлінської діяльності;
- 2) правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- 3) функціонування й захист режиму, встановленого державою, режиму за якого б неухильно виконувались правові приписи усіх ланок управлінської системи;
- 4) нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.

1. Методи заохочення

Сутність *заохочення* полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку.

Заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні.

Заохочення може застосовуватися також і до юридичних осіб (безумовно, через вплив на свідомість та інтерес їхніх керівників).

Основними способами заохочення є: подяка; премія; грамота; нагорода; пільга; спеціальний економічний режим тощо.

Підставами для заохочення є зазначені в нормах права дії, поведінка, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в економічній, соціально-культурній, оборонній та інших сферах життєдіяльності. Заохочення сприяє успіху не тільки тих, до кого його застосовано, а й разом із тим має велике

стимулююче значення для інших осіб, спонукає їх до добросовісного ставлення до публічних обов'язків, сприяє, розвитку правосвідомості громадян.

Згідно зі статтею 106 Конституції України, Президент України нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними.

Згідно Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 року, державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною.

Державну нагороду України може отримати будь-який громадянин України, а також громадяни іноземних держав за особисті заслуги перед Україною.

Нагородження державними нагородами України здійснюється указами глави держави. Нагородженому вручається державна нагорода та документ, що посвідчує нагородження нею.

Згідно ст. 3. види державних нагород наступні: звання Герой України; орден; медаль; відзнака "Іменна вогнепальна зброя"; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака.

Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден та ін.), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (почесні звання, почесні премії тощо) характеру.

Отже, заохочення – метод адміністративного права, який полягає у публічному визнанні заслуг, нагородження, надання громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків.

2. Методи переконання

За допомогою заходів *переконання* стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Тим самим особи добровільно підпорядковуються юридичним приписам і свідомо беруть

участь в їх виконанні. Вважається, що цей метод досить ефективно використовується в ряді розвинених країн (США, Японія, ФРН, Швеція та ін.).

Для переконання характерним є таке: воно використовується постійно і стосовно всіх осіб, що перебувають у зоні впливу суб'єктів публічної адміністрації; забезпечують добровільне виконання правових норм, законних вказівок, приписів публічної адміністрації; у кінцевому підсумку виховує правові переконання об'єктів публічного управління та «звичку» свідомо дотримуватись правових норм.

Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу. До первинних його засобів належать навчання, пропаганда, агітація, роз'яснення, обмін досвідом.

Найпоширенішими методами переконання є:

- ✓ здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота);
- ✓ критика антигромадських учинків;
- ✓ інформування населення про стан забезпечення правопорядку;
- ✓ заохочення громадян, які беруть участь в охороні правопорядку.

Як один з основних методів адміністративної діяльності, переконання не завжди є достатньо ефективним заходом. Тому держава, охороняючи права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, уповноважує публічну адміністрацію застосовувати примус до тих із них, які не піддаються впливу переконання.

Отже, переконання – це метод адміністративного права, який полягає в попередженні правопорушень за допомогою впливу на свідомість і поведінку людей, у результаті чого ті свідомо дотримуються правових норм.

3. Заходи адміністративного примусу

Адміністративний примус – це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на фізичних та юридичних осіб – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх

прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи:

1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення.

Ці заходи будуть розглянуті нижче.

32. Адміністративний розсуд в діяльності органів виконавчої влади

Відповідно до Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Вказане конституційне положення є відображенням правового принципу, відповідно до якого «органам державної влади дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». В той же час, сфера публічного адміністрування є надзвичайно різноманітною і об'ємною, а законодавство не завжди може передбачити всі життєві ситуації, які в ній виникають та потребують вирішення. Тож, в цих випадках органам виконавчої влади, як і іншим органам публічної влади, дозволяється діяти на свій розсуд, з певною мірою свободи.

Терміни «розсуд» і «адміністративний розсуд» в юриспруденції розглядаються як гнучкість або свобода у прийнятті рішень суб'єктів публічної адміністрації. Вказана свобода або адміністративний розсуд виконавчої влади має місце у кожній ситуації, коли законодавством не встановлено конкретного правила поведінки, а органу виконавчої влади дозволяється обирати з поміж кількох законних альтернатив поведінки. Представник виконавчої влади має бути наділений повноваженнями щодо реалізації цього розсуду, який він може

застосувати без погодження зі стороннім суб'єктом. Таким різновидом повноважень є дискреційні повноваження.

Відповідно до п. 7 статті 2 Закону України від 17 лютого 2022 року «Про адміністративну процедуру» дискреційне повноваження – це повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано. Іншими словами, це ті повноваження, які дозволяють реалізовувати адміністративний розсуд та обирати між двома або більше альтернативами поведінки, притому, що кожна альтернатива є законною. При цьому, вирішуючи ту чи іншу справу у сфері публічного адміністрування орган виконавчої влади (посадова особа) обирає саме те рішення, яке він вважає найбільш доцільним та ефективним в даній конкретній ситуації.

Таке уповноваження діяти в межах адміністративного розсуду, тобто реалізовувати дискреційні повноваження, проявляється у змісті правових норм. Наприклад, якщо у правовому приписі, який регламентує діяльність органу виконавчої влади, містяться наступні формулювання: «може», «має право», «забезпечує за необхідності», «від...до...», то це означає, що вказаний орган наділяється дискреційними повноваженнями, оскільки закон не передбачає конкретного правила поведінки, а дозволяє певну свободу у діяльності. Яскравим прикладом адміністративного розсуду є винесення органом виконавчої влади (його посадовою особою), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, постанови у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює в санкціях статей, які передбачають відповідальність за адміністративні правопорушення, як правило, не конкретний розмір штрафу, а лише його межі – мінімальний і максимальний розмір («від...до...»), іноді – лише верхню межу штрафу («в розмірі до...»). А конкретний розмір штрафу визначає орган адміністративної юрисдикції, використовуючи адміністративний розсуд у межах санкції відповідної статті, яка передбачає нижчий і вищий розміри штрафу, враховуючи при цьому всі

обставини справи про адміністративне правопорушення: характер вчиненого правопорушення, особу правопорушника, ступінь його вини, майновий стан та інші обставини.

Адміністративному розсуду притаманні наступні риси: застосовується у сфері публічного адміністрування; є визначеним законодавством повноваженням суб'єкта публічного адміністрування приймати рішення, вчиняти дії чи утримуватись від них; реалізується виключно уповноваженими на це суб'єктами публічного адміністрування; характеризується певною свободою вибору та гнучкістю під час прийняття рішень; межі його застосування, а інколи і можливі його варіанти, закріплені законодавством; забезпечує оперативність та ефективність публічного адміністрування; пов'язаний з активною діяльністю аналітичного та інтелектуального характеру суб'єкта публічного адміністрування; ґрунтується на переконанні та правосвідомості суб'єкта застосування; базується на принципах належного врядування та належної адміністрації.

В юридичній літературі виділяють чотири основні типи адміністративного розсуду: 1) імперативного типу – коли законодавство надає суб'єкту публічної адміністрації можливість обрати один з декількох варіантів дій; 2) диспозитивного типу – коли законодавство уповноважує відповідного суб'єкта публічної адміністрації при реалізації наданого йому повноваження на власний розсуд; 3) інтерпретаційного типу – реалізується шляхом оцінювання публічного інтересу справи, яка вирішується та інтерпретації при прийнятті рішення таких невизначених юридичних понять, як «доцільність», «необхідність», «з важливих підстав» тощо; 4) організаційного типу – коли суб'єкти публічного адміністрування застосовують адміністративний розсуд у формі організаційних заходів.

Незалежно від типу адміністративного розсуду, свобода дій діяти на власний розсуд уповноважених органів виконавчої влади не має бути безмежною та перетворюватися у свавілля. Свобода державної влади завжди є *intra legem* (від латинського – в рамках закону), тобто обмеженою легітимним законодавством, що стримує зловживання дискреційними повноваженнями. Так, управлінські

рішення органів виконавчої влади, які приймаються ними в межах адміністративного розсуду, мають відповідати певним критеріям, а саме повинні бути прийняті : 1) на підставі у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) в розумні строки; 8) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації.

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, надзвичайно важливими для нашої держави є рекомендації Ради Європи і, зокрема, Рекомендація 1980 року щодо питання адміністративного розсуду. Задля того, щоб адміністративний розсуд застосовували коректно у Рекомендації Ради Європи встановлено низку принципів: адміністративний розсуд слід застосовувати згідно з метою, закріпленою у відповідній уповноважуючій нормі; суб'єкт публічної адміністрації повинен об'єктивно і неупереджено оцінювати факти і важливі з юридичної точки зору аспекти і надавати їм відповідний ступінь вагомості; суб'єкт публічної адміністрації зобов'язаний дотримуватися принципів рівноправності й адекватності і не має права не обґрунтовано затягувати процес прийняття відповідного рішення (Recommendation No. R (80) 2, 11.03.1980).

Таким чином, адміністративний розсуд – це визначений законодавством певний ступінь свободи суб'єкта публічного адміністрування у вирішенні підвідомчих питань, що надається йому з метою прийняття оптимальних та ефективних управлінських рішень.

33. Інформація та інформаційні ресурси в сфері публічного адміністрування: визначення, особливості режиму обігу

В глобалізованому світі інформація набула надважливого значення завдяки швидкості поширення та її впливу на розвиток як міжнародних, так і внутрішніх суспільних відносин.

В Україні базовим Законом «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року **інформацією** визначено *будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді*. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>]

Для класифікації інформації на види законодавцем у цьому законі використано два критерії: **зміст інформації** та **порядок доступу** до неї. Згідно зі статтею 10 Закону **за змістом** інформація поділяється **на види**: 1) *про фізичну особу*; 2) *довідково-енциклопедичного характеру*; 3) *про стан довкілля*; 4) *про товар (роботу, послугу)*; 5) *науково-технічну*; 6) *податкову*; 7) *правову*; 8) *статистичну*; 9) *соціологічну*; 10) *критичну технологічну інформацію*. Даний перелік видів інформації не є вичерпаним. **За порядком доступу** відповідно до статті 20 закону інформація поділяється *на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом* (конфіденційну, таємну та службову). Зазначимо, що при визначені порядку доступу до інформації законодавцем встановлено примат її відкритості – будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

В контексті світових викликів (пандемії, гібридні війни тощо) до змісту інформації та умов її поширення пред'являються особливі вимоги захищеності від інформаційних загроз. В Україні такими загрозами відповідно до Стратегії інформаційної безпеки наразі визнано *глобальні дезінформаційні кампанії, інформаційне домінування держави-агресора над населенням на тимчасово-окупованих територіях України, несформованість системи стратегічних комунікацій, недосконалість регулювання відносин у сфері інформаційної діяльності, обмежений доступ до інформації на місцевому рівні тощо*. [URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>]

При цьому, одним із завдань з розвитку інформаційного суспільства в зазначеній Стратегії інформаційної безпеки встановлено стимулювання інновацій та забезпечення всебічного розвитку й захисту національної інформаційної інфраструктури, зокрема її телекомунікаційної складової, як сукупності різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних (електронних комунікаційних) мереж, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування.

Важливе місце в національній інформаційній інфраструктурі займають **електронні інформаційні ресурси**, тобто *систематизовані відомості і дані, створені, оброблені та збережені в електронній формі за допомогою технічних засобів та/або програмних продуктів*.

Відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» від 01.12.2022 року створення та розвиток системи державних інформаційних ресурсів визнано одним з основних завдань Національної програми інформатизації (далі – НПІ). Більшість завдань НПІ також присвячено удосконаленню сфери публічного адміністрування. Так, НПІ спрямована на забезпечення: 1) розробки, впровадження та застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні, місцевому самоврядуванні та суспільному житті; 2) реалізацію та впровадження заходів, спрямованих на розвиток електронного урядування та електронної демократії; 3) удосконалення процедури надання публічних (електронних публічних) послуг; 4) організації інформаційної взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування за допомогою електронного документообігу; 5) створення систем інформаційної та аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування (стаття 3). [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>]

Зазначимо, що комунікаційні системи всіх форм власності, в яких обробляються національні інформаційні ресурси та/або які використовуються в інтересах органів публічної влади, а також комунікаційні системи, які

використовуються для задоволення суспільних потреб та/або реалізації правовідносин у сферах електронного урядування, електронних державних послуг, електронної комерції, електронного документообігу відповідно до Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» є самостійними об'єктами кіберзахисту. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#n24>]

Відповідно до статті 8 цього Закону кіберзахист національних інформаційних ресурсів здійснюють в межах компетенції Державний центр кіберзахисту, Національний центр резервування державних інформаційних ресурсів, органи державної влади, військові формування, утворені відповідно до законів України, державні підприємства, установи та організації.

Відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 05 липня 1994 року **видами захисту інформації**, тобто діяльністю, спрямованою на запобігання **несанкціонованим діям** (блокуванню, витоку, знищенню інформації, порушенням її цілісності тощо) є:

1) криптографічний захист інформації (*перетворення інформації з використанням спеціальних (ключових) даних*),

2) технічний захист інформації (*унеможливлення несанкціонованих дій за допомогою інженерно-технічних заходів і технічних засобів*) та

3) резервування державних інформаційних ресурсів та систем (*створення резервної копії (резервних копій) та зберігання державних інформаційних ресурсів та систем*). [URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>]

34. Забезпечення доступу до публічної інформації. Електронний документообіг та електронний документ

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року створення механізму реалізації права на інформацію, обов'язки суб'єктів владних повноважень інформування громадськості та медіа про свою діяльність і прийняті рішення та визначення спеціальних підрозділів або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації, державний і громадський

контроль за дотриманням законодавства про інформацію та відповідальність за порушення цього законодавства було визначено в якості гарантій права на інформацію. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text/>]

У подальшому порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, було встановлено спеціальним Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>]

Відповідно до статті 1 цього Закону **публічна інформація** – *це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.*

Гарантії права на доступ до публічної інформації відповідно до статті 3 зазначеного закону окрім гарантій загального права на інформацію додатково включають уточнене забезпечення: 1) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; 2) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством, 3) парламентським контролем за дотриманням прав на доступ до публічної інформації, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України; 4) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до такої інформації.[]

Відповідно до статті 5 Закону **доступ до публічної інформації** забезпечується шляхом:

1) *систематичного та оперативного оприлюднення інформації* в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

У відносинах у сфері доступу до публічної інформації беруть участь такі **суб'єкти**: 1) *запитувачі інформації* - фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;

2) *розпорядники інформації*, визначені в статті 13 цього Закону; 3) *структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації*.

Відповідно до статті 14 зазначеного закону **розпорядники інформації зобов'язані** : 1) оприлюднювати публічну інформацію, 2) систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні, та запитів на інформацію, 3) належним чином забезпечувати доступ запитувачів до публічної інформації, 4) надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, 5) оновлювати оприлюднену інформацію тощо.

Із змісту частини третьої статті 13 цього закону вбачається, що суб'єкти владних повноважень зобов'язані забезпечувати доступ до публічної інформації як систематичним та оперативним оприлюдненням цієї інформації, так і наданням її запитувачам на запити про інформацію. Всі інші розпорядники зобов'язані лише надавати публічну інформацію на запити про інформацію.

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні, незалежно від того стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини його подання. Інформація на запит надається розпорядником цієї інформації запитувачу безкоштовно.

За загальним правилом відповідь на запит на інформацію розпорядник інформації має надати **не пізніше п'яти робочих днів** з дня отримання запиту. Законом встановлено випадки надання відповіді на запит про публічну інформацію в інші строки:

1) не пізніше 48 годин – має бути надана відповідь на запит на інформацію, необхідну для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних

природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян;

2) до 20 робочих днів – може бути надана відповідь на запит, що стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних.

Розпорядник інформації має право згідно зі статтею 22 зазначеного закону **відмовити в задоволенні запиту** (*якщо він не володіє і не зобов'язаний володіти нею, запит стосується інформації з обмеженим доступом тощо*) або **відстрочити надання відповіді на запит на інформацію** (*через настання обставин непереборної сили*).

Видами запитів на інформацію є :

- 1) в залежності від кількості запитувачів – *індивідуальні та колективні*,
- 2) в залежності від форми подання запиту – *усні чи письмові*, які подаються під час прийому запитувачів відповідальними особами розпорядників інформації, та *в іншій формі*, які подаються розпорядникам інформації дистанційно за допомогою засобів комунікації – *поштою, факсом, телефоном, електронною поштою*. В сучасних умовах панування дистанційних соціальних зв'язків у різних сферах життєдіяльності електронні запити є найефективнішою формою запитів на публічну інформацію завдяки різним перевагам електронного документообігу.

Основні організаційно-правові засади електронного документообігу та застосування (зокрема, створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення) електронних документів регулюються в Україні Законом «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>.].

Державну політику електронного документообігу реалізують Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом. При цьому, державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямовано на реалізацію єдиної державної політики в цій сфері, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу, нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення,

передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів.

Відповідно до цього Закону **електронний документ** – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи його обов’язкові реквізити, тобто дані, без яких він не може бути підставою для його обліку і не матиме юридичної сили, склад та порядок розміщення яких визначається законодавством. Наявність чи відсутність встановлених законом обов’язкових реквізитів електронного документа дозволяє оцінювати електронний примірник як оригінал такого документу та надає змогу довести його цілісність та справжність. Так, перевірка цілісності електронного документа проводиться шляхом перевірки електронного цифрового підпису (стаття 12 закону).

Візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для приймання його змісту людиною.

Створення електронного документа завершується накладанням електронного підпису, який може використовуватися для ідентифікації його автора. В Україні базовим законодавчим актом, що визначає правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації, зокрема, використання удосконалених та кваліфікованих електронних підписів та електронних печаток, є Закон України «Про електронні довірчі послуги». [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>]

Електронний документообіг (обіг електронних документів) – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів.

35. Цифрова трансформація в публічному адмініструванні. Мета, принципи, напрями та особливості застосування

Цифрова трансформація є висхідним трендом сучасності та являє собою перетворення, які відбуваються в суспільному житті завдяки впровадженню цифрових технологій (зокрема, відкритих даних, штучного інтелекту, блокчейну та ін.) та цифровізації (насичення фізичного світу цифровими пристроями, засобами, системами тощо). Невід’ємною складовою таких перетворень постає сфера публічного адміністрування. Потреба «європеїзації» сфери вітчизняного публічного адміністрування обумовлює засади, напрями та особливості застосування в ньому цифрової трансформації.

Метою цифрової трансформації публічного адміністрування в Україні є досягнення рівня функціонування всієї сфери публічного адміністрування, при якому забезпечуватиметься така якість сервісної взаємодії кожної людини з державою, що відповідатиме європейським та євроатлантичним цінностям і стандартам, створить умови для сталого розвитку України та її європейської та євроатлантичної інтеграції.

Цифрова трансформація публічного адміністрування має здійснюватися в Україні з дотриманням таких принципів:

1. Принцип **«корисний для людини»** – означає спрямованість цифрового публічного адміністрування на задоволення прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, створення громадянам переваг у різноманітних сферах повсякденного життя завдяки покращенню якості надання публічних послуг (одноразовому введенню інформації про особу, спрощенню процедур, прискоренню надання послуг, запровадженню моніторингу результативності наданих публічних послуг через зворотній зв’язок з отримувачами тощо).

2. Принцип **«ніхто не залишиться осторонь»** – означає неприпустимість цифрової нерівності та дискримінації за технічними можливостями особи чи рівнем цифрової компетентності, забезпечення доступності цифрового публічного адміністрування та надання його можливостей кожному громадянину без обмежень та труднощів технічного, організаційного та фінансового характеру незалежно від місцезнаходження чи проживання. В тому числі, передбачає забезпечення доступності цифрових пристроїв та формування цифрової компетентності.

3. Принцип **«відкритості та прозорості»** – означає здійснення цифрового публічного адміністрування в режимі відкритості та прозорості всіх суб'єктів, що беруть участь в публічному адмініструванні, підзвітності та підконтрольності їх громадянському суспільстві, який передбачає неприпустимість необґрунтованого віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом, суворе дотримання строків відповіді на цифрові запити на публічну інформацію, сприяння розвитку інформаційного суспільства тощо.

4. Принцип **«цифровий за замовченням»** – означає, що будь-яка діяльність суб'єктів публічного адміністрування (власне надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої та внутрівідомчої взаємодії, взаємодії з отримувачами публічних послуг, інформаційно-аналітична діяльність тощо) передбачає цифрову форму реалізації як пріоритетну, але не як виняткову, а планування та реалізація будь-якої реформи, проекту чи завдання має здійснюватися із застосуванням сучасних цифрових інформаційно-комунікаційних технологій.

5. Принцип **«сумісності за замовчуванням»** – означає проектування, експлуатацію та обслуговування інформаційно-телекомунікаційних систем, які створюються для виконання завдань та функцій публічного адміністрування, відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів, що здатні забезпечувати їх подальшу сумісність, повторне використання та цифрову взаємодію з іншими публічними ІТ системами.

6. Принцип **«безпеки та довіри»** – означає впровадження надійних цифрових ІТ-систем та використання цифрових пристроїв, що забезпечуватимуть захист персональних даних, недоторканності особистого життя та прав отримувачів цифрових публічних послуг, створення безпекового кіберпростору та зміцнення довіри у ньому, зокрема, завдяки попередженню, усуненню та контролю за потенційними кіберзагрозами та супутніми ризиками.

7. Принцип **«орієнтованості на оновлення»** – означає готовність та спроможність держави за замовченням відповідати досягненням науково-технічному розвитку та забезпечувати систематичне, своєчасне, надійне та безпечне технологічне оновлення всієї сфери публічного адміністрування, так і

підвищення цифрової компетентності громадян та суб'єктів надання публічних послуг.

8. Принцип «**європейської та євроатлантичної стандартизації**» – означає прийняття ключових європейських та євроатлантичних цінностей та стандартів цифрової трансформації публічного адміністрування, забезпечення відповідності ним всіх видів національних публічних послуг, створення умов для повноцінної інтеграції України в глобальний цифровий простір.

В Україні ЦОВВ, відповідальним за формування та реалізацію державної політики в сфері цифрової трансформації (зокрема, у цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, впровадження електронного документообігу, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку цифрових компетентностей, та ін.) є Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), яке діє відповідно до Положення, затвердженого постановою КМУ від 18.09.2019 р. № 856. [URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>]

Револьюційним для України проектом Мінцифри з цифрової трансформації публічного адміністрування є «ДіЯ» (Держава і Я). ДіЯ – це єдиний державний вебпортал електронних послуг, який забезпечує можливість отримання публічних послуг, подання звернень, скарг, петицій громадян, здійснення електронного листування з органами влади, проведення опитувань тощо; впровадження мобільного застосунку «Дія»; користування особистим кабінетом та доступ до інформації з реєстрів; створення сучасного реєстру адміністративних послуг. Так, доступ громадянина до цього порталу може бути забезпечено через мобільний застосунок в смартфоні. Через Єдиний державний портал «ДіЯ» є доступними комплексна послуга при народженні дитини «ЄМалятко», реєстрація шлюбу, оформлення субсидій та пенсій, «ЄЗахист», «ЄПідтримка», «Гід із державних послуг» (офіційний інформаційний онлайн-портал про всі сервіси та державні послуги в Україні, що надаються органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування тощо. Пов'язані з цим проектом «Дія. Цифрова освіта» (проект з надання освітніх послуг з цифрової грамотності), «Дія. Бізнес» (проект з організації центрів підтримки підприємців з консалтинговими зонами), «Дія. Центри» (програма модернізації Центрів надання адміністративних послуг), «Дія. City» (спеціальна віртуальна економічна зона зі спеціальним податковим, фінансовим і правовим режимом для залучення іноземних інвестицій) тощо. [URL: <https://thedigital.gov.ua/news/ofitsiyno-portal-diya-vidteper-ediniy-derzhavniy-vebportal-elektronnikh-poslug>]

Для розширення напрямів цифрової трансформації публічного адміністрування та забезпечення її ефективності Мінцифрою також впроваджено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». Така система є одним із ключових елементів інфраструктури надання електронних послуг громадянам та бізнесу, який забезпечує зручний уніфікований доступ до даних державних реєстрів. «Трембіта» – це сучасне організаційно-технічне рішення, яке дозволяє будувати безпечні інформаційні міжвідомчі взаємодії державним органам та органам місцевого самоврядування через Інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами. [URL: <https://trembita.gov.ua/ua/projects/trembita-vzayemodiya-reyestriv>].

Таким чином, **цифрова трансформація публічного адміністрування** – це перетворення всіх сфер публічного адміністрування із застосуванням новітніх цифрових інформаційно-телекомунікаційних технологій, яке спрямоване на людино-центристську та сервісно-орієнтовану зміну формату взаємодії людини з державою задля покращення якості життя кожної людини.

36. Адміністративний процес: зміст, загальні риси, особливості

Загальновизнаного визначення категорії «адміністративний процес» в теорії адміністративного права немає. Традиційно поняття «адміністративний процес» прийнято розглядати в широкому і вузькому розумінні. Але є й прибічники так званого «судочинського» підходу до визначення адміністративного процесу. За

цим підходом категорія «адміністративний процес» поширюється виключно на діяльність адміністративних судів.

У широкому розумінні адміністративний процес — це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як провадження в справах про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень.

Загальні риси та особливості адміністративного процесу:

- є видом юридичного процесу;
- регламентується адміністративно-процесуальними нормами;
- спрямований на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права (фінансового, земельного, екологічного та ін.);
- здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами;
- характеризується чікою і логічною послідовністю процесуальних дій;
- пов'язаний зі встановленням певних фактичних даних та конкретних обставин кожної справи;
- його результати (як проміжні, так і остаточні) закріплюються в офіційних актах.

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичного процесу (кримінального, цивільного) тим, що може здійснюватися не лише судами, а й іншими вповноваженими на те суб'єктами (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами тощо). Під час реалізації адміністративно-процесуальної діяльності останні виконують як правозастосовну, так і правотворчу функції, оскільки не лише вирішують включені до їх компетенції індивідуально-конкретні справи, але також приймають підзаконні нормативно-правові акти для більш детальної регламентації адміністративно-правових відносин.

Однією з найсуттєвіших особливостей адміністративного процесу (відповідно до управлінської концепції адміністративного процесу) є те, що на відміну від кримінального та цивільного процесу, які є елементом здійснення правосуддя, адміністративний процес – це сукупність окремих самостійних проваджень зі здійснення управлінської діяльності. Причому часто ці провадження врегульовані нормами інших галузей права (наприклад, дисциплінарне провадження – нормами трудового права, природоохоронні провадження – нормами екологічного права та ін.)

Суб'єктами адміністративного процесу є: органи державної (насамперед виконавчої) влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Поняття суб'єктів процесу включає до себе учасників процесу, а також осіб та органи, які діють з метою ведення процесу і мають право приймати остаточні рішення у розглядуваних справах.

37. Структура адміністративного процесу та загальна характеристика окремих проваджень

Розглядаючи адміністративний процес з точки зору широкого розуміння цієї категорії, зазначимо, що однією з його найважливіших особливостей є коло охоплюваних ним суспільних відносин. Ця обставина значною мірою обумовлює структуру адміністративного процесу. В цілому, адміністративний процес становить собою систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального та особливого.

Виділяють звичайне та прискорене провадження. При цьому прискорене провадження (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення) характеризується спрощеною процесуальною регламентацією, мінімальною кількістю процесуальних актів, певною «спресованістю» стадій.

При класифікації адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, за характером вирішуваних завдань, їх система може бути подана таким чином: 1) провадження по підготовці і прийняттю нормативних

актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органів та посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення; 6) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольних-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна; 11) діловодство; 12) установче провадження.

Приміром, *реєстраційно-дозвільне провадження* спрямоване на впорядкування відносин, пов'язаних з об'єктами, обіг яких має певні обмеження і на використання яких необхідний спеціальний дозвіл, що видається компетентними органами. Зокрема, це стосується придбання, збереження і використання вогнепальної зброї, різноманітних вибухових речовин.

Установче провадження представляє собою назку послідовних дій, пов'язаних з формуванням, реорганізацією або ліквідацією органів державного управління, їх структурних підрозділів, а також інших суб'єктів адміністративного права (суб'єктів господарювання, громадських об'єднань, політичних партій тощо).

Таким чином, більша частина проваджень, які складають структуру адміністративного процесу, спрямована на вирішення справ позитивного характеру. Проте, порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює необхідність в особливому роді діяльності, зміст якої полягає у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні проступки. Зважаючи на це, частину проваджень у структурі адміністративного процесу слід охарактеризувати як адміністративно-юрисдикційні («негативного» спрямування). До них належать: провадження по скаргах громадян; дисциплінарне провадження; провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Важливими органічними елементами кожного з адміністративних проваджень є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії.

Процесуальна стадія — це відносно відокремлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження.

Виділяються такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

1. Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить собою порушення індивідуально-конкретної справи.

2. Стадія розгляду та прийняття рішення по справі, в ході якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи, приймається конкретне рішення.

3. Стадія оскарження рішення по справі, яка носить факультативний (необов'язковий) характер, коли порушник погоджується з заходами впливу, які до нього застосувала держава.

4. Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність по індивідуально-конкретній справі.

У свою чергу, у межах процесуальної стадії можна виділити ще більш низькорівневі елементи — процесуальні етапи та процесуальні дії (складання протоколу, направлення його у встановлений час за підвідомчістю компетентному органу та ін).

38. Дисциплінарне провадження: завдання, стадії, особливості

Виходячи з теорії права та положень чинного законодавства можна визначити *дисциплінарне провадження* як врегульований правовими нормами порядок притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. Механізм здійснення дисциплінарного провадження щодо різних суб'єктів має свої

особливості, що унеможливило б на сто процентів уніфікувати порядок притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності.

Дисциплінарне провадження, що врегульоване адміністративно-правовими нормами – це діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на притягнення осіб, винних у вчиненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Завдання, стадії та особливості дисциплінарного провадження щодо державних службовців врегульовано Розділом VIII Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889 (далі Закон).

Державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни.

Дисциплінарне провадження включає такі стадії: 1) порушення дисциплінарного провадження; 2) розгляд дисциплінарної справи, внесення пропозиції та прийняття рішення; 4) оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення; 5) виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Здійснення дисциплінарного провадження врегульовано Порядком здійснення дисциплінарного провадження затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039 (далі -Порядок).

Порядок визначає хід дисциплінарного провадження стосовно державних службовців.

Процедура включає: прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; формування дисциплінарної комісії та її склад; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; формування дисциплінарної справи; прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи.

1. Порушення дисциплінарного провадження

Дисциплінарне провадження порушується шляхом видання відповідного наказу (розпорядження), котре здійснюється міністром - стосовно державного секретаря відповідного міністерства; суб'єктом призначення - стосовно інших державних службовців.

Тривалість здійснення дисциплінарного провадження не може перевищувати 45 календарних днів. За потреби зазначений строк може бути продовжений міністром або суб'єктом призначення, але не більш як до 60 календарних днів.

З метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку на цій стадії утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі - дисциплінарна комісія).

Вид та порядок утворення дисциплінарної комісії залежить від категорії посад, яку займає державний службовець:

- щодо службовців категорії "А" - це Комісія з питань вищого корпусу державної служби (далі - Комісія). Утворення Комісії передбачено ст. 14 Закону – це постійно діючий колегіальний орган, склад якого затверджується Кабінетом Міністрів України, а порядок провадження діяльності Комісії визначено Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243;

- стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії "Б" та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників - це дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ, утворена суб'єктом призначення;

- щодо інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В" - це дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ, утворена керівником державної служби у кожному державному органі.

Під «суб'єктом призначення» слід розуміти державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави

призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади (п. 7 ст. 2 Закону).

Повноваження та основні засади роботи Комісії, дисциплінарної комісії визначено Законом та Порядком.

З метою збору інформації про обставини, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження, для визначення дисциплінарною комісією ступеня вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку формується дисциплінарна справа. Загальні вимоги щодо обліку та роботи з дисциплінарними справами, регулює затверджений Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 49 від 3 березня 2016 року Порядок обліку та роботи з дисциплінарними справами⁶.

На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець відповідно до ст. 72 Закону може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків.

Розгляд дисциплінарної справи, внесення пропозиції та прийняття рішення.

Дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу державного службовця. Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення.

Суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний прийняти рішення. Зокрема, можуть бути прийняті такі рішення: а) про накладення (застосування) дисциплінарного стягнення у разі встановлення дисциплінарного проступку, б) про закриття дисциплінарного провадження стосовно держслужбовця, якщо у діях державного службовця не виявлено дисциплінарного проступку. У разі виявлення за результатами розгляду ознак злочину чи адміністративного правопорушення суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу.

⁶ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-16#n12>

Особливістю є те, що суб'єкт призначення розглядає та враховує пропозиції (подання) відповідних комісій при накладенні всіх дисциплінарних стягнень, за винятком зауваження. Рішення про застосування зауваження приймається суб'єктом призначення самостійно і не вимагає врахування пропозицій (подання) комісії.

Перед накладенням дисциплінарного стягнення суб'єкт призначення повинен отримати від державного службовця, який притягається до дисциплінарної відповідальності, письмове пояснення. Відмова від пояснення не перешкоджає здійсненню дисциплінарного провадження та накладенню на державного службовця дисциплінарного стягнення.

Державний службовець має право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення, а тож може вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів для встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи.

Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше 6 місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його вчинення.

2. *Оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення*

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду.

3. *Виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення*

Ця стадія має місце у разі прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення. Основне її призначення полягає в застосуванні заходів щодо безпосереднього виконання стягнення, облік накладеного стягнення та забезпечення своєчасного зняття стягнення.

Існують суттєві особливості дисциплінарного провадження щодо окремих категорій осіб, які встановлюються спеціальними нормативно-правовими актами,

зокрема, Законом України «Про прокуратуру», Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту тощо. Певну специфіку має також дисциплінарне провадження щодо суддів, що врегульовано Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Дисциплінарна відповідальність за нормами адміністративного права до пересічних громадян не застосовується. Свої особливості має й відповідальність (вона є дисциплінарною, тобто, за дисциплінарними статутами) військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень.

39. Адміністративна юрисдикція: загальні риси, принципи

Юрисдикція (лат. *jurisdictio*) — межі компетенції того чи іншого суду, іншого органу державної влади. Сфера, на яку поширюється право. Підсудність, підвідомчість.

Загальне визначення юрисдикції вказує на те, що у широкому розумінні юрисдикцію можна ототожнювати з колом повноважень державних та недержавних органів. Про це свідчать не тільки теоретичні напрацювання вчених, а й текст деяких нормативних актів, наприклад, Закону України від 16.05.1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» в ст. 4 якої «Суверенні права та юрисдикція України у виключній (морській) економічній зоні України» прямо йдеться про **юрисдикцію** України на суверенні права щодо розвідки, розробки, збереження природних ресурсів та ін.

Виходячи з цього **адміністративну юрисдикцію** у широкому розумінні можна ототожнити із загальними управлінськими повноваженнями державних органів, органів місцевого самоврядування, інших недержавних структур у випадку здійснення ними делегованих управлінських повноважень. Фактично- це имежі, сфера відання.

Але в адміністративній науці України панує більш **вузьке** розуміння адміністративної юрисдикції. Воно полягає у тому, що адміністративна

юрисдикція виникає тоді, коли порушення вимог правових норм вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює необхідність в особливому роді правоохоронної діяльності, зміст якої полягає у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні проступки. Право на здійснення такої діяльності і називають **адміністративною юрисдикцією**. Зважаючи на це, частину проваджень у структурі адміністративного процесу характеризують як адміністративно-юрисдикційну. До них належать: провадження по скаргах громадян; дисциплінарне провадження; провадження по застосуванню заходів адміністративного примусу; провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Адміністративній юрисдикції (у візькому розумінні) притаманні наступні риси:

1. Наявність правопорушення або правового спору; 2. Належне та всебічне процесуальне врегулювання діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень; 3. Обов'язковість прийняття за результатами розгляду справи рішення у вигляді юридичного акту про застосування норм права до конкретної правової ситуації; 4. Різноманітність суб'єктів, наділених згідно із законодавством адміністративно-юрисдикційними повноваженнями.

Читачам слід розуміти: законодавець продовжує примножувати «термінологічні конфлікти». Так, за Кодексом адміністративного судочинства України (в редакції від 13.12. 2022), в Главі 2 «Адміністративна юрисдикція» законодавець виділяє «предметну юрисдикцію (фактично це закріплена в законі сукупність **повноважень** судів із розгляду й вирішення адміністративних справ), «інстанційну юрисдикцію» — підвідомчість справ місцевим адміністративним судам, Апеляційним адміністративним судам, як судам першої (та апеляційної) інстанції, та Верховному Суду, як суду першої (та апеляційної) інстанції, та «територіальну юрисдикцію» (підсудність справ за вибором позивача та підсудність справ за місцем проживання або місцем знаходженням відповідача). Це треба враховувати при складання тестів з ЗНО.

40. Адміністративні послуги

В сучасних умовах однією з найбільш популярних теорій публічного адміністрування є модель державно-правової організації, що заснована на ідеї сервісного публічного управління (концепція сервісної держави). В Україні ідея сервісної держави ґрунтується на положеннях ст. 3 Конституції України, в якій зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме цей конституційний припис зобов'язує державу утверджувати та забезпечувати права і свободи людини, що в більшості випадків реалізується через надання послуг у сфері публічного адміністрування.

З часу проголошення незалежності у вітчизняному законодавстві для окреслення сервісної складової владно-розпорядчої діяльності органів публічної влади використовувались такі терміни як «управлінські», «адміністративні», «державні», «муніципальні» та «публічні» послуги.

Із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги»⁷, термін «адміністративні послуги» остаточно закріпився у правовому полі та розпочався активний розвиток законодавства у цій сфері. Зазначений нормативно-правовий акт розтлумачив категорію адміністративна послуга як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону (ч. 1 ст. 1); визначив порядок надання адміністративних послуг, права та обов'язки суб'єктів відносин у цій сфері.

До основних ознак адміністративних послуг можна віднести наступні: (1) їх мета полягає у забезпеченні прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; (2) надаються лише з безпосередньої ініціативи фізичної чи юридичної особи; (3)

⁷ Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відом. Верх. Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.

спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи, яка звернулася за послугою; (4) їх надання реалізується в межах адміністративної процедури; (5) результат надання послуги фіксується в адміністративному акті; (6) перелік суб'єктів, що надають адміністративні послуги визначається згідно з законодавством; (7) їх надання здійснюється шляхом реалізації суб'єктом надання адміністративної послуги закріплених за ним адміністративних владних повноважень.

В сучасному національному законодавстві для позначення сервісного публічного адміністрування використовується також термін «публічна послуга». Дефініція публічної послуги та її співвідношення з адміністративною послугою визначається Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»⁸. Так, під публічною послугою розуміється юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, змінюються чи припиняються права та/або обов'язки суб'єкта звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення (п. 6 ч.1 ст. 1).

Відмінність публічної послуги від адміністративної полягає в тому, що: а) публічна послуга може надаватися без звернення приватної особи, достатньою для цього підставою буде настання певної події та підтвердження згоди від отримувача послуги (приміром, формування електронного посвідчення ветерана в мобільному додатку Єдиного державного вебпорталу електронних послуг); б) суб'єктами надання публічної послуги є значно ширше коло суб'єктів, що охоплює як органи публічного адміністрування, так і державні, комунальні підприємства, установи, організації та інших суб'єктів, уповноважених відповідно до законодавства надавати публічні послуги; в) тільки адміністративна послуга є

⁸ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20/ed20210715#n12>.

результатом реалізації владних повноважень відповідними суб'єктами, тоді як надання публічних послуг не пов'язується з їх наявністю; г) результатом публічної послуги є набуття, зміна чи припинення права та/або обов'язку суб'єкта звернення, надання йому відповідних матеріальних та/або нематеріальних благ, тоді як результат адміністративної послуги не пов'язується з наданням матеріальних чи нематеріальних благ; г) у результаті надання адміністративної послуги приймається адміністративний акт.

Таким чином, відповідно до положень законодавства адміністративна послуга не тотожна публічній послугі, є різновидом останньої, з притаманними їй характерними рисами. Публічна або адміністративна послуги в сучасних умовах переважно надаються в електронній формі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. В такому випадку мова йде про електронну послугу, яка не пов'язана з виокремленням нового різновиду послуги, а лише вказує на спосіб її надання. Що стосується таких термінів, як державна та муніципальна послуга, на сьогодні вони не є поширеними в законодавстві, тим не менш вони так само позначають сервісну спрямованість діяльності держави з наголосом на джерело фінансування останньої, і можуть бути як публічними, так і адміністративними.

41. Поняття, ознаки та принципи адміністративної процедури

Адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду адміністративних справ і прийняття по них рішень (або вчинення юридично значущих дій), якими особі надається (чи підтверджується) право, забезпечується законний інтерес або покладається обов'язок, а в деяких випадках і виконання такого рішення.

В основу адміністративної процедури закладені принципи належного адміністрування, гарантовані ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, а також низкою Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам, як-то: про належне (добре) адміністрування, про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, стосовно реалізації адміністративними органами

влади дискреційних повноважень, стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб.

В Україні прийнято Закон «Про адміністративну процедуру», який по праву називають найважливішим законом для публічної адміністрації. Його ухвалення свідчить про європейськість Української держави.

За правилами адміністративної процедури розглядають і вирішують більшість справ щодо громадян, іноземців, осіб без громадянства, фізичних осіб – підприємців, юридичних осіб та громадських об'єднань без статусу юридичної особи. Результатом такого розгляду, зазвичай, є прийняття *адміністративного акта*, під яким розуміють рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб).

До ознак адміністративної процедури можна віднести наступні її характеристики:

- носить правовий характер;
- регламентує як повноваження адміністративних органів, так і права й обов'язки осіб;
- спрямована на прийняття адміністративного акта;
- застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи;
- прийнятий адміністративний акт породжує правові наслідки для осіб, які знаходяться зовні системи публічного адміністрування.

Основні ідеї правового регулювання адміністративної процедури втілені в принципах: 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) рівність перед законом; 3) обґрунтованість; 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 5) добросовісність і розсудливість; 6) пропорційність; 7) відкритість; 8) своєчасність і розумний строк; 9) ефективність; 10) презумпція правомірності дій та вимог особи; 11) офіційність; 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Верховенство права, перш за все, пов'язано з найвищими цінностями, якими є людина, її права і свободи, та які визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Законність є складовою верховенства права. Вона вимагає від публічної адміністрації діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність також зобов'язує і приватних осіб дотримуватися правових приписів. Особливо важливо забезпечити законність, коли адміністративний орган реалізує дискреційні повноваження, тобто діє на свій розсуд. Для цього сформульовані такі умови:

- ✓ дискреційне повноваження має бути закріплене в законі;
- ✓ адміністративний орган повинен дотримуватися меж і способу діяльності;
- ✓ розсуд має бути спрямованим на досягнення мети діяльності;
- ✓ не можна відступати від попередніх рішень в однакових чи подібних справах; в іншому випадку такий відступ необхідно обґрунтувати.

Вирішуючи справу, адміністративний орган також повинен враховувати позицію Верховного Суду щодо застосування норм права, викладену в його висновках.

Якщо адміністративний орган порушить право, свободу чи законний інтерес особи, то він зобов'язаний їх поновити. І зробити це за власною ініціативою, впродовж розумного строку, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову.

Рівність перед законом означає однакове ставлення до фізичних та юридичних осіб, попри різні їх характеристики та якості. Але в той же час деякі категорії осіб, як-то малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, у випадках, визначених законом, можуть в адміністративному провадженні користуватися додатковими гарантіями.

Обґрунтованість є одним із найважливіших принципів в адміністративній процедурі, що спонукає адміністративний орган належно та повно з'ясувати обставини справи, дослідити докази та інші матеріали. Адміністративний орган

зобов'язаний обґрунтувати адміністративний акт, якщо той може негативно вплинути на особу.

Принцип *безсторонності (неупередженості)* зобов'язує адміністративний орган однаково ставитися до всіх учасників адміністративного провадження та не допускати неправомірну заінтересованість у результатах розгляду та вирішення справи. Інструментами для врегулювання конфлікту інтересів (потенційного або реального), що може виникнути в посадовій особі адміністративного органу при розгляді та вирішенні справи, є відвід і самовідвід.

Добросовісність означає обов'язок адміністративного органу під час вирішення справи діяти відповідно до норм моралі та права, не зловживати владою, не порушувати права та свободи осіб. Також цей принцип зобов'язує й особу добросовісно виконувати вимоги та користуватися наданими правами. Розсудливість спонукає адміністративний орган діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі.

Принцип *пропорційності* має бути дотриманий як під час прийняття адміністративних актів, так і при прийнятті процедурних рішень, вчиненні процедурних дій. Пропорційність – вимога щодо забезпечення необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими.

Відкритість забезпечується можливістю особи ознайомитися з інформацією, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї.

Розумний строк означає, що адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або приймає процедурне рішення в найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, але не пізніше граничних строків. *Своєчасність* в адміністративній процедурі вимагає, щоб адміністративний акт був прийнятий до настання обставин, за яких втрачається сенс у його прийнятті.

Основна ідея принципу *ефективності* – здійснення провадження з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий спосіб. Процедурні дії мають бути достатніми та необхідними для належного вирішення справи.

Презумпція правомірності дій та вимог особи означає, що дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися адміністративним органом на користь їх правомірності.

Офіційність в адміністративній процедурі зобов'язує адміністративний орган встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

Одним із найбільш значимих для адміністративної процедури є *принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні*. В європейській правовій традиції його ще називають «правом особи бути вислуханою». Цей принцип варто розуміти не буквально, а концептуально: адміністративний орган зобов'язаний забезпечити комунікацію з особою до того моменту, коли щодо неї буде прийнято несприятливий адміністративний акт. Особа може надати пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі: усно чи письмово пояснити свою позицію по справі, представити докази.

І останній принцип адміністративної процедури - *гарантування ефективних засобів правового захисту*. Цей принцип забезпечує особі право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку, а також зобов'язує адміністративний орган повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи.

42. Суб'єкти адміністративної процедури

Суб'єктами адміністративної процедури є: *адміністративний орган; учасники адміністративного провадження; особи, які сприяють розгляду справи.*

Обов'язковими суб'єктами адміністративної процедури є адміністративний орган та у переважній більшості справ – адресат. Усі інші залучаються, якщо це необхідно для належного розгляду та вирішення адміністративної справи.

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. До *функцій публічної адміністрації* відносять надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

Адміністративний орган розглядає і вирішує справи, віднесені до його предметів відання та за територіальною компетенцією.

В адміністративному органі адміністративне провадження здійснюється та відповідний адміністративний акт приймається уповноваженою на те посадовою особою. Колегіальний адміністративний орган може призначити одного із своїх членів або посадову особу свого апарату (секретаріату, виконавчого органу) проводити всі процедурні дії. У такому разі уповноважений член колегіального адміністративного органу або посадова особа апарату (секретаріату, виконавчого органу) такого органу інформує відповідний колегіальний адміністративний орган про результати розгляду справи, після чого такий орган приймає рішення чи вчиняє дію у справі.

Учасниками адміністративного провадження є:

1) особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (*адресат*), у тому числі:

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 прийняття 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*);

2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (*заінтересована особа*).

Учасники адміністративного провадження мають право брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників; ознайомлюватися з матеріалами справи; бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження; отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи; бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (в разі його проведення); подавати клопотання; бути поінформованими про результат вирішення справи; отримати адміністративний акт; досягти примирення на будь-якому етапі здійснення адміністративного провадження за скаргою; оскаржити адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу.

До обов'язків учасників в адміністративному провадженні належить: подавати до адміністративного органу наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження; надавати адміністративному органу свої контактні дані (номер телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку), своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних; своєчасно повідомляти про неможливість прибуття на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини та деякі інші.

До участі в адміністративному провадженні можуть бути залучені *особи, які сприяють розгляду справи* та участь яких є необхідною для розгляду справи. До

таких осіб належать свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі. Вони не повинні мати власного інтересу до вирішення справи.

Свідки можуть підтвердити факт участі учасника добровольчого формування у виконанні завдань антитерористичної операції в районах її проведення, підтвердити українське етнічне походження або походження з України для оформлення особі статусу закордонного українця тощо.

Експертів залучають до інспекційного провадження, для оцінки вартості майна при здійсненні відчуження земельної ділянки та об'єктів нерухомості, розташованих на ній, для суспільних потреб.

В якості спеціалістів виступають педагоги, психологи (в провадженнях за участі дітей), а також інші фахівці, знання яких можуть бути корисними для розгляду адміністративної справи.

Перекладач забезпечує учасникам адміністративного провадження розуміння процедурних дій і прийнятих процедурних рішень у разі, якщо вони не володіють державною мовою.

43. Адміністративне провадження

Адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта.

Адміністративне провадження має свою внутрішню побудову, його можна поділити на стадії, етапи та процедурні дії. Процедурна дія – це дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті. Залежно від свого призначення та інших особливостей процедурні дії об'єднуються в окремі етапи, які є самостійними частинами стадій. Стадія – це сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом та учасниками адміністративної процедури дій, які є відносно відокремленими, обмеженими часом, спрямованими на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань адміністративної справи.

Адміністративне провадження поділяють на такі стадії:

1. Початок провадження та підготовка справи до розгляду.
2. Розгляд справи та прийняття адміністративного акта.
3. Адміністративне оскарження.
4. Виконання адміністративного акта, в тому числі в примусовому порядку.

Ініціювання адміністративного провадження відбувається:

- 1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги;
- 2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження.

Адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження.

Отже, в залежності від способу ініціювання адміністративне провадження поділяють на заявне та втручальне.

Адміністративне провадження розпочинається з дня отримання заяви компетентним адміністративним органом, або прийняття рішення про початок адміністративного провадження компетентним адміністративним органом за власною ініціативою, або вчинення першої процедурної дії у справі.

На початковому етапі подається та реєструється заява, можливо прийняття таких рішень, як залишення заяви без руху (якщо заява подана з порушенням встановлених законодавством вимог), надсилання її за належністю (якщо заява подана органу, що не має компетенцію її розглядати).

На етапі підготовки справи до вирішення адміністративний орган за необхідності витребує додатково документи та відомості; залучає до участі в адміністративному провадженні адресата; повідомляє заінтересованим особам про початок адміністративного провадження та про їхні права на участь в адміністративному провадженні; повідомляє учасникам адміністративного провадження порядок ознайомлення з матеріалами справи, їхні права і обов'язки;

надає учасникам адміністративного провадження можливість подати документи, клопотання, пояснення та зауваження, довести обставини, що мають значення для вирішення справи; вирішує питання про необхідність залучення до участі в адміністративному провадженні осіб, які сприяють розгляду справи, призначення експертизи, проведення огляду на місці або огляду речей, проведення слухання у справі.

Адміністративний орган досліджує обставини, що мають значення для вирішення справи. Доказами в адміністративному провадженні є будь-які фактичні дані, на підставі яких адміністративний орган у визначеному законодавством порядку встановлює наявність чи відсутність обставини, що має значення для вирішення справи. Засобами доказування в адміністративному провадженні можуть бути: 1) пояснення учасників адміністративного провадження; 2) документи; 3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів; 4) результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі; 5) речі; 6) пояснення свідків; 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

Більшість адміністративних справ вирішуються:

- *невідкладно* (під час особистого звернення особи);
- *в письмовому провадженні*.

У зв'язку з цифровізацією поширення набуває вирішення справ у *автоматичному режимі*.

І меншим за кількістю, але важливим, з точки зору адміністративної процедури, є вирішення справ із *заслуховуванням учасника (учасників)*, в тому числі з проведенням *слухання*.

За результатами розгляду справи адміністративний орган приймає адміністративний акт. Письмовий адміністративний акт або усний адміністративний акт, підтверджений у письмовій формі, складається із вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин.

Адміністративний акт набуває чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи,

якщо інший строк набрання ним чинності не передбачено законом або самим адміністративним актом.

Адміністративний акт втрачає чинність внаслідок:

- 1) його виконання;
- 2) закінчення строку його дії;
- 3) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв;
- 4) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його прийняв;
- 5) його скасування в порядку адміністративного оскарження або судом.

Рішення, прийняте адміністративним органом, не завжди задовольняє особу. Спірна ситуація вирішується через механізми оскарження – адміністративне та/або судове.

Право на адміністративне оскарження має особа, яка вважає, що:

- 1) прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
- 2) процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси.

Суб'єктами розгляд скарг в адміністративному порядку є адміністративний орган вищого рівня, спеціально створений орган або комісія з розгляду скарг.

За результатами перегляду справи може прийняти 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 прийняти адміністративний акт;
- 2) скасувати повністю або частково процедурне рішення, самостійно прийняти процедурне рішення;
- 3) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу - без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його припинити вчинення відповідної дії; усунути наслідки такої дії; 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.

Адміністративний акт є обов'язковим до виконання з дня набрання ним чинності. Виконання адміністративного акта може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи таких заходів впливу:

- вчинення дій за рахунок зобов'язаної особи - адресата адміністративного акта; накладення грошового стягнення за невиконання адміністративного акта; безпосередній вплив.

Адміністративний орган може прийняти рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів.

Правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання може бути *відкликаний* за ініціативою особи або адміністративного органу на користь особи або на її шкоду.

Протиправний адміністративний акт *визнається недійсним*, у тому числі із зворотною дією в часі (тобто з дня набрання чинності попереднім адміністративним актом) як на шкоду, так і на користь особи.

Прийняття адміністративним органом рішення про відкликання або визнання недійсним адміністративного акта здійснюється в адміністративну провадження.

Адміністративний акт також може бути переглянутий за нововиявленими обставинами.

44. Адміністративна юстиція: поняття, моделі та особливості становлення в Україні

Термін «адміністративна юстиція» є багатозначним, що зумовлено особливостями формування відповідного механізму в певних правових системах. У визначеннях адміністративної юстиції увагу акцентовано як на окремих ознаках цього явища, котрі є загальними для нього, так і на деяких особливостях, пов'язаних з характером правових систем. Незалежно від правової системи можна вирізнити такі загальні риси адміністративної юстиції.

1. *Адміністративна юстиція* — це система правових засобів, які дозволяють фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси.

2. Призначенням адміністративної юстиції є розв'язання правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між приватними особами і представниками влади внаслідок здійснення останніми управлінських чи сервісних функцій. Отже, йдеться про розв'язання спорів між нерівними суб'єктами права — органами влади та підвладними їм особами. У зв'язку з цим адміністративна юстиція передбачає запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі.

3. Адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, у цілому відповідає моделі загального судового процесу.

4. Адміністративна юстиція включає більш менш розвинену систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених або пристосованих для вирішення спорів за участю владарюючих суб'єктів.

Залежно від виду органів, що вирішують публічно-правові спори, та процесуальної форми їх розв'язання вирізняють чотири моделі адміністративної юстиції.

Перша модель має назву *адміністративної* або *французької*. Видається логічним дослідити особливості означеної моделі, звернувшись до

досвіду Франції. Для цієї держави характерним є існування системи адміністративних судів. Вони формують самостійну гілку судової влади, яка у своїй діяльності є повністю незалежною від судів загальних. Вказана система має триланкову структуру і представлена судами першої інстанції, апеляційними судами та органом, що іменується Державною радою. Остання очолює дану гілку судової влади і може здійснювати функції суда першої, апеляційної та касаційної інстанції – в залежності від категорії публічно-правового спору, який перебуває на її розгляді. Специфічність правового статусу Державної ради полягає і у тому, що до її компетенції відносяться повноваження по консультуванню уряду щодо питань здійснення ним своїх функцій. Дану особливість французької моделі адміністративної юстиції нерідко сприймають як її недолік, оскільки вона породжує сумніви щодо абсолютної незалежності адміністративних судів від гілки виконавчої влади.

Інша, *адміністративно-судова* або *німецька*, модель характеризується тим, що публічно-правові спори вирішують спеціалізовані адміністративні суди, які становлять єдину систему і незалежні у здійсненні правосуддя як від виконавчої влади, так і від судових установ, що не входять до цієї системи. На підставі аналізу досвіду Німеччини, слід відзначити, що її федеративний устрій зумовлює функціонування адміністративних судів на двох рівнях – федеральному та на рівні земель. Так, публічно-правові спори розглядаються адміністративними судами земель як судами першої інстанції. Окрім цього, нормативно-правові акти, що регламентують питання німецького судоустрою, передбачають утворення у кожній землі Вищого адміністративного суду, який здійснює апеляційний перегляд рішень адміністративних судів першої інстанції, розташованих у межах відповідної землі. Центральний рівень системи адміністративної юстиції Німеччини представлений Федеральним адміністративним судом. Він виконує функцію касаційної інстанції, хоча при розгляді окремих справ може виступати судом першої інстанції, рішення якої є остаточними.

Перша і друга моделі характеризуються тим, що судовий розгляд відбувається відповідно до спеціальних процесуальних правил, придатних для

розв'язання конфліктів, що виникають з відносин між представниками влади і підвладними їм суб'єктами.

Квазісудова або *англосаксонська* модель адміністративної юстиції характеризується утворенням спеціальних трибуналів, які репрезентують виконавчу владу і підконтрольні судам загальної юрисдикції. Такі трибунали вирішують публічно-правові спори за правилами, максимально наближеними до судових процедур.

Остання, так звана *загальносудова*, модель передбачає, що скарги на дії, бездіяльність, рішення органів управління вирішують загальні суди, використовуючи при цьому правила, розміщені в цивільному процесуальному законі. Така модель донедавна існувала в Україні й існує у деяких країнах нині (Білорусь).

Вперше про необхідність запровадження спеціальних правил судового розгляду публічно-правових спорів і створення системи адміністративних судів ішлося в Концепції судово-правової реформи, затвердженій постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р.

Конституцією України 1996 р. визначено, що 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. Згідно зі ст. 125 Основного Закону судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Систему адміністративних судів у нашій державі побудовано відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. Так, на розв'язання публічно-правових спорів уповноважено наступні суди: місцеві адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Верховний Суд.

Сполучення слів «місцеві адміністративні суди» вживається у текстах

нормативно-правових актів як узагальнююча категорія для позначення окружних адміністративних судів, а також місцевих загальних судів – у разі розгляду останніми справ, віднесених до їх предметної адміністративної юрисдикції. Поширення юрисдикції місцевих загальних судів на окремі категорії адміністративних справ зумовлено необхідністю створення умов, за яких особа може звернутися за захистом суб'єктивних публічних прав до суду, максимально наближеного до неї територіально.

Юрисдикція апеляційних адміністративних судів поширюється на відповідні апеляційні округи, кожен з яких, як правило, включає декілька областей України. Апеляційні адміністративні суди переглядають в апеляційному порядку рішення місцевих адміністративних судів. Водночас процесуальним законом визначено декілька категорій адміністративних справ, які розглядаються означеними судами як судами першої інстанції.

Верховний Суд є судом касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - судом першої або апеляційної інстанції. З метою реалізації покладених на Верховний Суд повноважень у його складі утворено Велику Палату та чотири касаційні суди різної спеціалізації, одним з яких є Касаційний адміністративний суд. Касаційні суди формуються із суддів відповідної спеціалізації, а до складу Великої Палати входять по п'ять суддів кожного касаційного суду та Голова Верховного Суду.

Процесуальні правила, відповідно до яких адміністративні суди розглядають справи, віднесені до їх юрисдикції, закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України, схваленому 6 липня 2005 р. та викладеному у новій редакції 15 грудня 2017 р.

45. Адміністративне судочинство в Україні: завдання та принципи

Завданням адміністративного судочинства згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб,

прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС *основними засадами (принципами) адміністративного судочинства* є: верховенство права; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; змагальність сторін; диспозитивність; офіційне з'ясування всіх обставин у справі; обов'язковість судового рішення; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження рішення у випадках, визначених законом; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Майже всі перелічені принципи є характерними для будь-якої форми здійснення правосуддя. Тому законодавець в усіх процесуальних законах виписав схожі правила, які ілюструють дію таких загальних принципів. Специфічний вияв в адміністративному судочинстві мають декілька із наведених засад. Це верховенство права, рівність сторін перед законом, змагальність сторін та диспозитивність. Один із згаданих вище принципів – принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі – спеціальний, такий, що притаманний лише адміністративному судочинству.

Сутність *верховенства права* вперше на законодавчому рівні було розкрито в тексті Кодексу адміністративного судочинства України в редакції від 2005 р. Відповідна стаття не зазнала змін й у редакції Кодексу від 2017 р. Так, згідно із зазначеною статтею людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Звернення до адміністративного суду за захистом прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності правових актів, які регулюють спірні відносини, забороняється.

Таким чином, в адміністративному судочинстві верховенство права зобов'язує суд: а) розв'язувати всі спори, зумовлені діяльністю суб'єктів владних повноважень, крім тих, щодо яких встановлено інший порядок розгляду; б) під час їх вирішення тлумачити закон у спосіб, який забезпечує пріоритет прав людини.

За правилами, встановленими КАС, вирішують спори між суб'єктами, що є нерівними у відносинах, з яких вони (спори) виникають: з одного боку, це наділені владними повноваженнями органи чи їх представники, а з другого — фізичні або юридичні особи, які, звертаючись до суду, просять захисту від свавілля, що чиниться представниками влади. Отже, нерівні у відносинах суб'єкти у судовому процесі мають бути зрівняні у процесуальних можливостях доводити свої позиції.

Саме цим обумовлено закріплення в КАС поряд із загальними засадами спеціального принципу здійснення правосуддя — *принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі*. Останній, справляючи відчутний вплив на змістове наповнення принципів змагальності та диспозитивності, забезпечує рівність сторін судового процесу перед законом.

Основними проявами *змагальності* є забезпечення для сторін однакових можливостей надавати докази на підтвердження своїх позицій, а також ознайомлюватися із доказами іншої сторони й, за бажанням, їх коментувати. На підставі аналізу частин 1 та 4 ст. 9 КАС можна стверджувати, що в адміністративному судочинстві внаслідок дії принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі суду надано наступні, пов'язані із доказуванням, повноваження: 1) визначати предмет доказування, а також докази, якими необхідно встановити певні обставини; 2) самостійно виявляти і витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає; 3) пропонувати особам, які беруть участь у справі, подати певні докази; 4) досліджувати докази щодо обставин, які визнаються сторонами. Таким чином, за КАС суду відведено роль не пасивного арбітра, який вправі лише оцінювати на предмет переконливості докази сторін спору; через уповноваження на збирання доказів з власної ініціативи суд відіграє активну роль у судовому процесі.

У класичному розумінні *диспозитивність* полягає в тому, що суд розглядає справи не інакше як за позовною заявою, розв'язує лише ті питання, про вирішення яких його просять сторони, а також не втручається у реалізацію сторонами інших, так званих диспозитивних прав, що надано їм у судовому процесі. В адміністративному судочинстві завдяки дії принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі суд може вийти за межі позовних вимог у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб (ч. 2 ст. 9 КАС). Крім цього, адміністративний суд приймає від позивача відмову від позову чи зміну позовних вимог, від відповідача – визнання позову або затверджує умови примирення сторін тільки, якщо всі ці дії не суперечать закону чи не порушують чий-небудь права, свободи або інтереси (частини 5 та 6 ст. 47 КАС). Іншими словами, реалізація сторонами диспозитивних прав в адміністративному судочинстві знаходиться під контролем суду, що також підкреслює його активну роль у процесі розгляду і вирішення спору за участі суб'єкта владних повноважень, який, імовірно, порушив права, свободи або інтереси приватної особи.

46. Поняття адміністративних послуг, їх ознаки та адміністративно-правове регулювання

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 (Закон України «Про адміністративні послуги»).

До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та 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.

Метою надання адміністративних послуг є забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. У сфері публічного адміністрування в окремих випадках реалізація права приватної особи пов'язана із забезпеченням публічного інтересу. При цьому отримання послуги від суб'єкта публічної адміністрації є не лише правом особи, а й обов'язком. Дійсно, в одних випадках приватні особи можуть самотійно реалізувати свої права, а в інших – необхідне звернення до держави для забезпечення належної реалізації ними своїх прав, охоронюваних законом інтересів та виконання покладених обов'язків (приміром, звернення для реєстрації фізичної особи підприємця чи отримання ліцензії на певний вид господарської діяльності). Шляхом отримання послуг у сфері публічного адміністрування приватна особа набуває певних прав чи виконує покладені на неї юридичні обов'язки. Тобто, адміністративні послуги спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до законодавства.

Адміністративні послуги надаються у межах нормативно-встановленої процедури. Наявність такої процедури (правил, дій, ліцензійних умов) пояснюється тим, що діяльність суб'єктів, які зобов'язані надавати адміністративні послуги, повинна засновуватись на принципах захисту прав і законних інтересів конкретної фізичної чи юридичної особи. Правила надання тієї чи іншої адміністративної послуги охоплюється так званою «заявною адміністративною процедурою».

Всі адміністративні послуги надаються спеціально уповноваженими суб'єктами відповідно до закону за безпосередньою ініціативою фізичної чи юридичної особи, у встановленій законом формі. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за зверненням особи, яка потребує такої послуги. Відтак, реалізація органами влади контрольних повноважень чи розгляд скарг не є адміністративними послугами.

Крім того, виключно законами встановлюється суб'єкт надання

адміністративної послуги та його повноваження щодо їх надання. Суб'єктом надання адміністративної послуги може бути орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. За конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) суб'єкту надання адміністративних послуг. При чому повноваження цього суб'єкта на надання саме цієї послуги має бути зафіксоване у конкретному приписі нормативно-правового акта. Для такого суб'єкта надання адміністративної послуги охоплюється реалізацією закріплених за ним адміністративних владних повноважень. Не слід відносити всі органи влади в межах реалізації владних повноважень, до яких можуть звертатись громадяни та юридичні особи, до суб'єктів, що надають адміністративні послуги. Такими є лише ті, на які покладається реалізація такого повноваження, а не тільки обов'язок взаємодії з фізичними чи юридичними особами. Необхідно відрізнити надання певним органом адміністративної послуги в процесі реалізації «владних повноважень» від внутрішньо-службових відносин (наприклад, щодо прийому і звільнення персоналу), що не належать до сфери адміністративних послуг.

Надання адміністративної послуги закінчується прийняттям адміністративного акту. Таке рішення ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє її права та/або обов'язки. Рішення може оформлятися у вигляді певного документа або ж мати характер реєстраційної дії (внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, громадських формувань), тощо.

На сьогоднішній день правова регламентація діяльності з надання адміністративних послуг в Україні є достатньо розгалуженою та різноманітною. До основних актів у цій сфері слід віднести Конституцію України, Закони України «Про адміністративні послуги», «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» та різноманітні міжнародні угоди, що стосуються принципів взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з

приватними особами. Це так звані загальні законодавчі акти у сфері надання адміністративних послуг.

Серед законодавчих засад надання адміністративних послуг слід виділити так звані рамкові закони, які регламентують окремі групи суспільних відносин у сфері публічного адміністрування, що в свою чергу має відношення і до процедури надання адміністративних послуг. Приміром, Закони України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про Концепцію національної програми інформатизації», «Про електронні довірчі послуги» спрямовані на забезпечення цифровізації публічного адміністрування та надання адміністративних послуг в електронній формі; Закони України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» – захищеності персональних даних, зокрема і під час надання адміністративних послуг.

Існує низка спеціальних законів, які регламентують підстави та процедуру надання окремих видів адміністративних послуг. Так, порядок надання послуг у сфері підприємницької діяльності врегульовано Законами України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності». Сфера соціальних адміністративних послуг регламентована Законами України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям».

Проте переважаючим рівнем правового регулювання надання адміністративних послуг є підзаконні нормативно-правові акти. Приміром, постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг», «Про Примірне положення про центр надання адміністративних послуг», «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», розпорядження «Деякі питання надання

адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг». При цьому такими актами регламентуються як загальні питання надання адміністративних послуг, так і окремих з них (приміром, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру», наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю» тощо).

Крім того, суб'єктом надання адміністративних послуг на кожную адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки. До інформаційної картки вноситься інформація про: суб'єкта надання, перелік документів, розмір та порядок внесення плати, строк надання, результат надання, можливі способи отримання відповіді (результату), акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги (див.: Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації статутів територіальних громад» від 26.06.2017 № 2015/5). Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів, дій, рішень (див.: Наказ Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру «Про затвердження типових Інформаційних та Технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 23.10.2017 № 215).

47. Суб'єкти надання адміністративних послуг

Суб'єктами надання адміністративних послуг є органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи

місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги (п.3 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про адміністративні послуги»).

Серед зазначених суб'єктів можна вирізнити: а) центральні органи виконавчої влади; б) органи влади Автономної Республіки Крим; в) місцеві органи виконавчої влади; г) інші органи держави (державні регулятори); д) органи місцевого самоврядування; є) державних реєстраторів (наприклад, державних реєстраторів прав на нерухоме майно, нотаріусів); ж) суб'єктів державної реєстрації (приміром, виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; акредитованих суб'єктів). Тобто теоретично надавати адміністративні послуги може будь-який суб'єкт публічного адміністрування, за умови, що у визначеному законом порядку безпосередньо йому надано відповідне повноваження. На практиці відповідні повноваження встановлюються актами Кабінету Міністрів України чи іншими підзаконними актами. Зазвичай, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) суб'єкта надання адміністративних послуг. Причому повноваження цього суб'єкта на надання саме цієї послуги має бути зафіксоване у конкретному приписі діючого нормативно-правового акта.

Частина адміністративних надається через Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які є постійно діючими робочими органами або структурними підрозділами виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації. Відповідно до чинного законодавства ЦНАП можуть бути як безпосередніми суб'єктами, що надають адміністративні послуги, так і сприяти в наданні таких послуг шляхом взаємодії адміністратора ЦНАП з відповідними державними органами та органами місцевого самоврядування.

ЦНАП надають адміністративні послуги, які: а) включені до переліку, що затверджений Кабінетом Міністрів України; б) визначені органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП; в) визначені на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через ЦНАП. Адміністративні послуги, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), надаються виключно через ЦНАП.

За рішенням органу, що утворив ЦНАП, у такому Центрі також може здійснюватися: прийняття звітів, декларацій, скарг; надання консультацій; прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг; укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на відповідному ринку послуг, що мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо).

Якщо адміністративні послуги надаються через ЦНАП, суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати заяви, видавати суб'єктам звернення оформлені результати надання адміністративних послуг поза зазначеними центрами, крім випадків подання заяв з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

В ЦНАП адміністративні послуги надаються адміністратором, який є посадовою особою органу, що утворив ЦНАП. Адміністратор організовує надання адміністративних послуг через безпосередню взаємодію з суб'єктами звернення шляхом: надання вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; прийняття та реєстрація документів; надання адміністративних послуг; видачі або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку результатів надання адміністративних послуг. Крім того адміністратор контролює додержання суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; складає протоколи про адміністративні правопорушення; розглядає справи про адміністративні правопорушення та накладає стягнення. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по-батькові та найменування ЦНАП.

З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг

можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів ЦНАП.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити доступність інформації про послуги (порядок надання, суб'єктів надання, зразки документів) та подбати про доступні і зручні умови звернення за адміністративними послугами й перебування у приміщеннях, де надаються послуги (години прийому, належні умови для доступу осіб з обмеженими можливостями тощо).

Діючим законодавством допускається можливість надання адміністративної послуги без додаткового опрацювання суб'єктом надання послуги, в автоматичному режимі⁹. У такий спосіб послуга надається у режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви суб'єкта звернення, зокрема, поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем.

48. Адміністративний (позасудовий) примус, та його різновиди

Одним із видів державного примусу є адміністративний примус. Сутність ознак адміністративного примусу, як і державного, полягає у застосуванні державними органами, а в окремих випадках — і громадськими об'єднаннями, засобів впливу примусового характеру, що впливають на свідомість і поведінку особи для досягнення виключно позитивно-значущої (суспільно-корисної мети).

Адміністративний примус – це система засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку осіб з метою досягнення чіткого виконання ними встановлених обов'язків, попередження вчинення адміністративних правопорушень та інших протиправних діянь, їх припинення та забезпечення притягнення осіб до встановленої законом відповідальності.

⁹ Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2022. № 868. Офіційний вісник України. 2022. № 65. Ст. 3912.

Адміністративний примус має такі ознаки : 1) застосовується не тільки як реакція держави на правопорушення, а також з метою їх попередження, припинення та притягнення особи до відповідальності (критерій обсягу та меж впливу); 2) має переважно позасудовий характер (критерій суб'єкта впливу); 3) застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб (критерій об'єкта впливу); 4) реалізується поза організаційним підпорядкуванням (критерій зв'язку суб'єкта та об'єкта підпорядкування); 5) застосовується переважно у порядку оперативного впливу (процесуальний критерій); 6) застосовується на підставі та у порядку, передбачених адміністративним, адміністративно-процесуальним законодавством (формальний критерій).

В юридичній літературі заходи адміністративного примусу поділяють на три групи: а) заходи адміністративного запобігання правопорушень (адміністративно-попереджувальні, превентивні заходи); б) заходи адміністративного припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення.

49. Адміністративно-попереджувальні заходи (запобігання), їх види та суть

Під *адміністративно-попереджувальними заходами* (запобігання) розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання особами покладених на них обов'язків, недопущення обставин, які загрожують безпеці особи, держави та суспільства, запобігання вчиненню протиправного діяння, а також усунення причин та умов, що йому сприяли. Таким заходам притаманні наступні ознаки: 1) не пов'язані із вчиненням правопорушення; 2) їх примусовий характер полягає у реалізації владних та односторонніх дій, які не узгоджуються із протилежною стороною; 3) адміністративно-попереджувальні заходи закріплені у законодавстві, яке передбачає обов'язкові дії або встановлює заборони та обмеження під загрозою застосування адміністративного покарання. Законодавчою базою таких заходів є КУпАП, Митний кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про

основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про державний кордон України», «Про дорожній рух», «Про ветеринарну медицину» та ін.

До *адміністративно-попереджувальних заходів* (запобігання) відносяться : 1) вимога припинити окремі дії; 2) перевірка документів; 3) огляд речей і особистий огляд; 4) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; 5) обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці; 6) закриття ділянок державного кордону; 7) здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких його встановлено; 8) облік і офіційне застереження осіб, схильних до насильства в сім'ї; 9) уведення карантину при епідеміях і епізоотіях; 10) огляд медичного стану осіб і санітарного стану підприємств громадського харчування; 11) контроль та нагляд; 14) обстеження; 15) примусова госпіталізація особи до психіатричного стаціонару та примусове психіатричне освідчування, а також обов'язкове освідчування та лікування інфекційних хворих та ін.

Зазначений перелік не є вичерпним. Для прикладу, за умов введення надзвичайного стану, органами, які отримують надзвичайні повноваження, посилюється застосування додаткові адміністративно-попереджувальні заходи. Так, відповідно до ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» можуть здійснюватися такі запобіжні заходи: (1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); (2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках - проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; (3) заборона призовникам, військовозобов'язаним та резервістам змінювати місце проживання без відома відповідного територіального центру комплектування та соціальної підтримки, Центрального управління та/або регіонального органу Служби безпеки України,

відповідного підрозділу Служби зовнішньої розвідки України; (4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; (5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин; (6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; (7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування; (8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі, тощо.

Таким чином, **адміністративно-попереджувальні заходи (запобігання)** є комплексом заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які дають змогу виявляти, відвертати і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку у різних надзвичайних ситуаціях, а також попереджати настання шкідливих наслідків за певних обставин.

50. Заходи адміністративного припинення, їх види та суть

Заходи адміністративного припинення правопорушень – це сукупність дій примусового характеру, що застосовуються уповноваженими на те суб'єктами внаслідок виявлення ними порушень приписів нормативно-правових актів з метою припинення останніх.

Таким заходам притаманні наступні *ознаки*: 1) вони пов'язані із вчиненням правопорушення, реалізуються тільки у зв'язку із його припиненням та забезпеченням можливості у подальшому здійснити провадження по справі про адміністративне правопорушення; 2) їхній примусовий характер полягає у прямому юридично-владному впливі однієї сторони – держави, який не узгоджується із протилежною стороною; 3) вони застосовуються

адміністративними юрисдикційними органами (а в окремих випадках – санкціонуються судом); 4) вони виконують також функцію процесуального забезпечення, тобто забезпечують притягнення у майбутньому правопорушників до адміністративної відповідальності (див.: наприклад, ст.260 КУпАП).

За характером впливу на поведінку особи та умовами їх застосування заходи адміністративного припинення поділяються на дві групи — *загального та спеціального призначення*. До перших належать: 1) вимога припинити протиправну поведінку; 2) привід осіб, які ухиляються від явки за викликом до різних державних органів та установ (суду, прокуратури, внутрішніх справ) у зв'язку із вчиненням ними адміністративного правопорушення; 3) адміністративне затримання; 4) особистий огляд і огляд речей; 5) вилучення речей і документів, у тому числі посвідчення водія; 6) тимчасове затримання транспортного засобу; 7) відсторонення осіб від керування транспортними засобами, морськими, річковими, малими, спортивними суднами або водними мотоциклами; 8) огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції тощо.

Застосування цих заходів регулюється нормами низки нормативно-правових актів, серед яких Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України» тощо.

До заходів припинення *спеціального призначення* належать: а) фізичний вплив (сила); б) застосування спеціальних засобів; в) застосування вогнепальної зброї.

Законом України «Про Національну поліцію» (ст. 42) визначено поняття *фізичного впливу* (застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників), *спеціальних засобів* як поліцейських заходів примусу (сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому

числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної або фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи на предмети, що її оточують), з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин. Закон наводить вичерпний перелік таких засобів (наприклад, гумові та пластикові кийки, електрошокові пристрої, засоби примусової зупинки транспорту, службові собаки та службові коні, водомети тощо) й чітко регулює підстави, порядок і правила їх застосування (ст.43-45 Закону). Найбільш суворим заходом адміністративного припинення правопорушення є *застосування вогнепальної зброї у виняткових випадках*¹⁰, визначених ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію»: 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю; 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю; 3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі; 4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення; 5) для затримання особи, яку застали під час вчинення 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 шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

51. Поліцейські заходи: види, суть та особливості

Поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та

¹⁰ При вчиненні адміністративного правопорушення зброя на ураження фізичних осіб не застосовується. Якщо така необхідність виникла – це вже кримінальне правопорушення. Але все одно – це хоч і специфічна, але форма управлінської діяльності. Томи ми згадуємо про неї в курсі адміністративного права.

застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Поліцейський захід застосовується виключно для виконання повноважень поліції. Обраний поліцейський захід має бути законним, необхідним, пропорційним та ефективним. Обраний поліцейський захід є законним, якщо він визначений законом. Поліцейському заборонено застосовувати будь-які інші заходи, ніж визначені законами України.

Обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам.

Застосований поліцейський захід є пропорційним, якщо шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди.

Обраний поліцейський захід є ефективним, якщо його застосування забезпечує виконання повноважень поліції.

Поліцейський захід припиняється, якщо досягнуто мети його застосування, якщо неможливість досягнення мети заходу є очевидною або якщо немає необхідності у подальшому застосуванні такого заходу.

Згідно частини 1 статті 42 Закону України «Про Національну поліцію» поліція під час виконання повноважень, визначених цим Законом, уповноважена застосовувати такі заходи примусу:

- фізичний вплив (сила);
- застосування спеціальних засобів;
- застосування вогнепальної зброї.

Фізичним впливом є застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників (ч. 2 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

Поліцейський може застосовувати фізичну силу, у тому числі спеціальні прийоми боротьби (рукопашного бою), для забезпечення особистої безпеки або/та безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом (ч. 1 ст. 44 Закону України «Про Національну поліцію»).

Поліцейський зобов'язаний письмово повідомити свого керівника, а той зобов'язаний повідомити прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень унаслідок застосування фізичної сили (ч. 2 ст. 44 Закону України «Про Національну поліцію»).

Спеціальні засоби як поліцейські заходи примусу – це сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, з чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин (ч. 3 ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію»).

Для виконання своїх повноважень поліцейські можуть використовувати такі спеціальні засоби: гумові та пластикові кийки; електрошокові пристрої контактної та контактно-дистанційної дії; засоби обмеження рухомості (кайданки, сітки для зв'язування тощо); засоби, споряджені речовинами сльозогінної та дратівної дії; засоби примусової зупинки транспорту; спеціальні маркувальні та фарбувальні засоби; службові собаки та службові коні; пристрої, гранати та боєприпаси світлозвукової дії; засоби акустичного та мікрохвильового впливу; пристрої, гранати, боєприпаси та малогабаритні підривні пристрої для руйнування перешкод і примусового відчинення приміщень; пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії;

засоби, споряджені безпечними димоутворюючими препаратами; водомети, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби.

Застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу.

52. Завдання, система і чинність законодавства України про адміністративні правопорушення

Завданням КУпАП є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Здійснення вищезазначених завдань залежить від правильного застосування чинного закону про адміністративні правопорушення, забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативно-правовими актами. Особлива роль серед нормативно-правових актів, які встановлюють адміністративну відповідальність, належить КУпАП, який прийнято 7 грудня 1984 р. (введений у дію з 1 червня 1985 р.). КУпАП складається з п'яти розділів: I. Загальні положення; II. Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність; III. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; IV. Проведення в справах про адміністративні правопорушення; V. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Розділи містять 33 глави, а останні включають статті. У КУпАП кодифіковано законодавство України про адміністративну відповідальність. Поряд з матеріальними нормами цей акт містить адміністративно-процесуальні норми, які регулюють проведення в справах про адміністративні правопорушення та порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановлений порядок до КУпАП застосовуються

безпосередньо. Положення КУпАП поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачено законами, ще не включеними до КУпАП.

Адміністративна відповідальність за порушення митних правил регулюються Митним Кодексом України. Крім того, паралельно з КУпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність у певних сферах (Повітряний, Лісовий кодекси, Закон України, «Про запобігання корупції» та ін.). Ряд процедурних питань регулюється постановами Кабінету Міністрів України.

До системи законодавства про адміністративні правопорушення відносяться рішення з адміністративними санкціями, які мають право приймати сільські, селищні, міські, обласні ради в межах, що визначаються законами з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 КУпАП. Разом з наведеним слід відмітити, що відповідно до п. 22 ч.1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Велике значення надано запобіганню адміністративних правопорушень. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів по запобіганню

адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями (ст. 6 КУпАП).

Важливим є питання чинності закону про відповідальність за адміністративні правопорушення. Особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, зворотної сили не мають. Провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення.

Заслуговує на увагу питання про відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних, дисциплінарних та цивільно-правових. Законом передбачено деякі конкретні ознаки, за якими, наприклад, кримінальне правопорушення відрізняється від адміністративного. У зв'язку з цим для правильної кваліфікації правопорушень необхідно зіставити ст. 9 КУпАП і ст. 11 КК України, проаналізувати їх зміст, і тільки після цього вирішити питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Зокрема, кримінальним правопорушенням є передбачене Кримінальним кодексом України суспільно **небезпечне**, винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення. Кримінальні правопорушення поділяються на кримінальні **проступки і злочини**. Кримінальним проступком є передбачене Кримінальним кодексом України діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт правопорушення порушує правила, що діють у сфері управління (а не в

сфері трудових відносин), а також тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу чи посадової особи, які притягає його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок – це порушення службової, у тому числі трудової дисципліни, що тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні керівником на винних дисциплінарних стягнень. Дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам). Ці дії одночасно порушують і вимоги трудового законодавства, тобто є дисциплінарними правопорушеннями.

При відмежуванні адміністративної відповідальності від цивільно-правової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які випливають з цивільно-правових угод, тобто угод, що виникають між рівноправними сторонами, а адміністративна відповідальність, навпаки, передбачає нерівність сторін учасників адміністративного провадження.

53. Поняття й основні риси адміністративної відповідальності

Поняття адміністративної відповідальності чинним законодавством не закріплено. Цією проблемою опікуються вітчизняні науковці. Є різні погляди вчених-адміністративістів, які у своїх наукових розробках дають поняття «адміністративна відповідальність». В той же час при наявності різних точок зору щодо поняття адміністративної відповідальності треба зазначити, що більшість авторів адміністративну відповідальність розглядають як негативну обставину, що настає за вчинення протиправного діяння – адміністративного правопорушення (проступку).

Під **адміністративною відповідальністю** слід розуміти *одну з різновидів правової відповідальності сутність якої полягає в накладення на осіб, які вчинили*

адміністративне правопорушення (проступок), адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Оскільки адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, їй притаманні загальні ознаки інших видів. Разом з тим, адміністративна відповідальність має свої особливі риси, є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його рисами.

Специфічні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її ***підставою є адміністративне правопорушення (проступок).*** Застосовувати адміністративну відповідальність має право широке коло суб'єктів. Їх перелік наведено у розділі III КУпАП: адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи, уповноважені на те КУпАП; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд; органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП.

До винних у вчиненні правопорушення (проступку) застосовуються адміністративні стягнення, передбачені у ст. 24 КУпАП, та заходи впливу (ст. 24¹ КУпАП). Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є спрощеним, що створює умови для його оперативного і економічного використання. Слід звернути увагу на те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини, що є характерним для дисциплінарної відповідальності. Адміністративна відповідальність урегульована законами України та іншими нормативно-правовими актами, в яких наведено повний перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. Суб'єктом адміністративного правопорушення відповідно до законодавства визначається як фізична так і юридична особа.

54. Адміністративне правопорушення: поняття та склад

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається *протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність* (ст. 9 КУпАП).

У законі одночасно наводяться два терміни: «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», але останній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень.

Адміністративне правопорушення (проступок) характеризується низкою ознак. Це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Закону непідвладні переконання, думки людей, якщо вони не знайшли *зовнішнього вияву*.

Діяння визнається адміністративним правопорушенням за наявності чотирьох ознак: суспільної шкідливості, протиправності, вини та адміністративної караності.

Суспільна шкідливість дії чи бездіяльності означає, що вона заподіює або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони, які передбачені у ст. 9 КУпАП.

Протиправність означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами. Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення.

Адміністративним правопорушенням (проступком) може бути тільки **винне** діяння. Ступінь вини враховується при накладенні адміністративного стягнення, при звільненні від адміністративної відповідальності.

Адміністративна караність свідчить, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством

передбачено застосування адміністративних стягнень. Реалізація адміністративного стягнення не завжди супроводжує адміністративний проступок, але можливість застосування стягнення становить його обов'язкову властивість.

Розглянуті ознаки є найбільш характерними й істотними, притаманними будь-якому адміністративному правопорушенню (проступку), характеризують фактичну підставу адміністративної відповідальності і складають її матеріальне поняття. Останнє конкретизується в законодавстві про адміністративні правопорушення у формі конкретних складів проступку, в яких законом передбачено необхідні і специфічні ознаки того чи іншого конкретного діяння.

Адміністративні правопорушення (проступки) розрізняються за специфічними ознаками, які характеризують їх об'єктивну і суб'єктивну сторони.

Склад адміністративного правопорушення – це сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок). До складу адміністративного правопорушення входять ознаки, які характеризують об'єкт, об'єктивну і суб'єктивну сторони та суб'єкта правопорушення.

Об'єкт адміністративного правопорушення – це те, на що воно посягає. Адміністративний проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти проступку.

Загальний об'єкт становить уся сукупність суспільних відносин, які охороняються законодавством про адміністративні правопорушення.

Родовий об'єкт – це група однорідних або тотожних суспільних відносин, які охороняються комплексом адміністративно-правових норм. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права: адміністративного, фінансового, цивільного, трудового, екологічного та ін. Тому родові об'єкти проступків можуть бути, наприклад, у цивільних, трудових та інших правопорушеннях. Залежно від

родового об'єкта адміністративні правопорушення згруповано в главах Особливої частини розділу II КУпАП.

Різновидом родового є видовий об'єкт, тобто відокремлена група суспільних відносин, спільних для деяких проступків. Так, природоохоронні відносини, які являють собою об'єкт екологічних правопорушень, включають групи відносин, спрямованих на охорону земель, надр, вод, лісів, повітря, тваринного світу.

Під *безпосереднім об'єктом* маються на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюється шкода правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу проступку.

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), їх шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною і обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є *протиправне діяння*, відсутність якого виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення. Всі інші ознаки мають факультативний характер. Так, *шкідливі наслідки і причинний зв'язок* обов'язкові лише в так званих матеріальних складах проступків (наприклад, дрібне викрадення чужого майна, пошкодження телефонів-автоматів, потрава посівів тощо). Більшість же адміністративних проступків характеризується недодержанням різноманітних правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків. Це формальні склади (наприклад, порушення правил санітарних, митних, торгівлі, охорони громадського порядку тощо). Ці склади формулюються в диспозиціях статей Особливої частини розділу II КУпАП лише вказівкою на протиправну дію чи бездіяльність. У деяких випадках у диспозиціях вказується тільки на шкідливі наслідки («пошкодження», «знищення», «псування» тощо), діяння ж розуміються само по собі.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх у громадському місці, часто в диспозиціях вказується на спосіб вчинення проступку – груба непокора, злісне порушення, приховування тощо). В інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, що пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність).

Суб'єктивну сторону адміністративного правопорушення становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення правопорушення.

Вина – основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Це психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке виявляється у формі умислу або необережності.

У загальних рисах поняття цих форм вини розкрито в статтях 10 і 11 КУпАП. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим *умисно*, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії (бездіяльності), передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала їх настання. Усвідомлення протиправного характеру діяння і передбачення шкідливих наслідків становлять інтелектуальні ознаки умислу, а бажання або свідоме допущення наслідків – вольову ознаку.

Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з *необережності*, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії (бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення (самовпевненість), або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла передбачити (недбалість). Якщо поняття умислу пов'язане з психічним ставленням особи до свого діяння і його наслідків,

то при визначенні необережності до уваги береться ставлення лише до шкідливих наслідків.

Мотив і мета адміністративного правопорушення – факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні проступку. Мета – це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, вчиняючи адміністративне правопорушення.

Суб'єктом адміністративного правопорушення визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо *ознаки загальні*, тобто притаманні будь-якому суб'єкту. Суб'єктом проступку, по-перше, може бути фізична особа. По-друге, ним може бути не будь-яка фізична особа, а тільки осудна. Крім того, слід зазначити, що суб'єктом адміністративного правопорушення можуть бути і юридична особа. У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкрито поняття **осудності**, воно випливає із визначення **неосудності**. Як зазначено в ст. 20 КУпАП, під **неосудністю** **розуміється** стан, у якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що осудність – це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом правопорушення може бути особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Слід зазначити, що суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути і юридичні особи.

Крім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються *спеціальними*. До них можна віднести, наприклад, посадових осіб, державних службовців, власників (співвласників) транспортних засобів, керівників, капітанів суден, батьків,

військовозобов'язаних тощо. У деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі.

55. Суб'єкти адміністративних правопорушень

Суб'єктом адміністративного правопорушення відповідно до КУпАП визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку. Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо *ознаки загальні*, тобто притаманні будь-якому суб'єкту. До них належать такі: по-перше, суб'єктом проступку може бути фізична особа, людина; по-друге, ним може бути не будь-яка фізична особа, а тільки осудна. У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкрито поняття осудності, воно впливає із визначення неосудності. Як зазначено в ст. 20 КУпАП, під неосудністю розуміється стан, у якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що осудність – це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку.

Крім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень суб'єкт може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються *спеціальними*. До них можна віднести осіб, перелічених у ст.ст.13-16 КУпАП, тобто тих, відносно яких законодавець встановив деяку специфіку у притягненні їх до відповідальності. Наприклад, посадових осіб (підвищена відповідальність у порівнянні з пересічним громадянином), неповнолітні (навпаки, відповідальність м'якша, до того ж тільки до них застосовуються так звані «заходи впливу»), іноземці й особи без громадянства (тільки вони можуть порушити правила перебування на території України, тільки їх можна видворити). В літературі зустрічається й так зване

«розширене розуміння» спеціального суб'єкта. Наприклад до них відносять державних службовців, власників (співвласників) транспортних засобів, керівників, капітанів суден, батьків, тощо. Але такий підхід не виправданий, оскільки занадто розширює перелік таких осіб. Не кожний громадянин державний службовець, водій, батько, військовозобов'язаний, вагітна жінка, мисливець, рибалка і т.д. Але стосовно кожного можна відшукати певні особливості в притягненні до відповідальності. За такого підходу «загального суб'єкта» нам доведеться «відшукувати»... Пропонуємо зупинитися на тих, кого виділив сам законодавець, тобто, перелічених у ст.ст. 13-16 КУпАП. У деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називається, хоча мається на увазі.

56. Мета адміністративних стягнень, їх види

Адміністративне стягнення — це форма реагування держави (її органів) на порушення тієї чи іншої адміністративно-правової норми, захід адміністративної відповідальності у вигляді застосування до правопорушника адміністративного примусу. Воно використовується не тільки з метою покарання порушника, а й виховання особи, яка вчинила адміністративне порушення в дусі додержання законів, поваги до правил громадського співжиття, так і за для запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

На сьогоднішній день в адміністративно-деліктному законодавстві України зафіксовані різноманітні адміністративні стягнення, серед яких можна виділити: основні і додаткові; майнового і особистісного характеру; тривалої дії та разового впливу; що застосовуються виключно районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями) й такі, що застосовуються будь-якими органами адміністративної юрисдикції; що застосовуються в порядку звичайного і «спрощеного» провадження тощо.

За вчинення адміністративних правопорушень відповідно до ст. 24 КУпАП можуть застосовуватися такі види адміністративних стягнень: попередження;

штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути передбачено такий вид адміністративного стягнення, як адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

У ч. 2 ст. 24 КУпАП зазначено, що законами України може бути встановлено й інші, крім вказаних у цій статті, види адміністративних стягнень. Більшість стягнень належить до основних. Серед адміністративних стягнень можна виділити оплатне вилучення предметів і конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами які застосовуються як основні так і як додаткові адміністративні стягнення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – тільки як додаткове. Інші види адміністративних стягнень, зазначені в ч. 1 ст. 24 КУпАП, використовуються тільки як основні. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення.

57. Особливості відповідальності неповнолітніх у віці від 16 до 18 років

Згідно зі ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

У ч. 2 ст. 6 Сімейного Кодексу України зазначено, що неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Тому статтею

13 КУпАП встановлено особливості адміністративної відповідальності неповнолітніх. Так, до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, за загальним правилом за вчинення адміністративних правопорушень застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; 2) попередження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

В окремих випадках неповнолітні згідно з ч. 2 ст. 13 КУпАП підлягають адміністративній відповідальності на **загальних** підставах, наприклад, у разі незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, дрібного викрадення чужого майна, дрібного хуліганства, порушення окремих правил дорожнього руху тощо. Однак з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до вказаних осіб і в цих випадках можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24¹ КУпАП. Виняток становлять справи про злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП). Звернемо увагу: фактично всі перелічені види адміністративних правопорушень межують з кримінально караними правопорушеннями).

До осіб, які не досягли вісімнадцяти років не може бути застосовано адміністративний арешт.

Вчинення правопорушення неповнолітнім згідно з п. 4 ст. 34 КУпАП визнається обставиною, що пом'якшує відповідальність за адміністративне правопорушення.

Справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами від шістнадцяти до вісімнадцяти років розглядаються виключно районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) (ст. 221 КУпАП).

Згідно з п.2 ч.1 ст.247 КУпАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за обставин, зокрема, недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення 16-річного віку. П. 2 ч. 1 ст. 284 КУпАП закріплено, що про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24¹ цього Кодексу суд виносить постанову.

Коли неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її. В інших випадках таке питання вирішується в порядку цивільного судочинства (ч. 2, ч.3 ст. 40 КУпАП).

Відповідно до ч. 2 ст. 459 Митного Кодексу України суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил можуть бути громадяни, які на момент вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку. Частиною 2 ст. 522 Митного кодексу України визначено, що усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями). Наведені вище особливості іще раз підкреслюють специфіку у застосуванні примусових заходів до неповнолітніх. Тому ми їх і відносимо до спеціального суб'єкту адміністративної відповідальності.

58. Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб

Крім загальних ознак (віку адміністративної відповідальності та осудності) низці суб'єктів адміністративних правопорушень притаманні і додаткові ознаки. Ці ознаки мають бути чітко закріплені у Законі. Суб'єктів з такими ознаками називають спеціальними. (Див. п. 55 Посібника).

Самим поширеним серед спеціальних суб'єктів є посадова особа. Додатковою ознакою, властивістю цього суб'єкта є те, що він займає відповідну посаду у зв'язку з чим у нього наявні організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції. Ці функції мають відображатись у посадовій інструкції чи іншому нормативному документі. Зауважимо, що посадова особа може бути як публічним службовцем так і працівником приватної юридичної особи.

Згідно зі ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Тобто ці порушення пов'язані з неякісною реалізацією такою особою своїх організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції, невиконанням чи неналежним виконанням службових обов'язків.

Проступки посадової особи поділяються на дві групи. Перша включає адміністративні правопорушення, які може вчинити виключно посадовець. До їх числа належать: перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2 КУпАП), порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП), порушення вимог законодавства про дозвільну систему у сфері господарської діяльності (ч. 1 та 2 ст. 166-11 КУпАП), тощо. До другої групи належать правопорушення, які можуть бути скоєні як посадовою особою, так і громадянином. У цьому випадку посадові особи несуть підвищену відповідальність у порівнянні з громадянам. Прикладами таких проступків є: порушення санітарних норм (ст. 42 КУпАП – штраф громадян від 1 до 12 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, посадових осіб від 5 до 20 неоподаткованих мінімумів доходів громадян), порушення правил щодо карантину людей (ч. 1 ст. 44-3 КУпАП), самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1 КУпАП), порушення правил охорони телекомунікаційних мереж (ст. 147 КУпАП), тощо.

В низці статей КУпАП передбачається відповідальність окремих видів посадових осіб, наприклад, державних кадастрових реєстраторів (ст. 53-6 КУпАП), різних посадовців банків (ст. 166-5 КУпАП), тощо.

Окремо слід згадати про таке адміністративне стягнення, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. В Кодексі не встановлено прямого зв'язку між ним та відповідальністю посадових осіб, однак аналіз ч. 6 ст. 30 КУпАП дозволяє дійти висновку, що застосування цього стягнення, коли воно прямо не передбачено в санкції статті Особливої частини Кодексу, орієнтоване переважно на посадових осіб. Посадова особа має більш можливостей вчинити порушення за посадою ніж звичайний працівник, а згадане стягнення застосовується саме за таке порушення.

59. Відповідальність військовослужбовців за вчинення адміністративних правопорушень.

Відповідальність військовослужбовців за вчинення адміністративних правопорушень (проступків) – це особлива форма юридичної відповідальності за вчинення такими особами суспільно шкідливих діянь у сфері публічного адміністрування, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків та не тягнуть за собою кримінальної відповідальності.

Військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Так, наприклад, у п. 45 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, затвердженого відповідним законом України вказано, що за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення правопорушень,

пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У визначених ст. 15 КУпАП випадках їх можна притягнути до відповідальності на загальних засадах – за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію.

До військовослужбовців не можуть бути застосовані такі стягнення як громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт. Натомість ст. 32-1 КУпАП передбачає стягнення, розраховане виключно на військовослужбовців - арешт з утриманням на гауптвахті на строк до 10 діб. Це стягнення не може застосовуватись до військовослужбовців-жінок.

Разом з тим зазначимо, що до військовослужбовців строкової служби, у разі скоєння ними військових адміністративних правопорушень не може бути застосований штраф. Також штраф не застосовують до водіїв, які є військовослужбовцями строкової служби при порушенні ними правил дорожнього руху. У випадках, зазначених у цій статті, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Ці правила застосовуються і при притягненні до адміністративної відповідальності службовців деяких інших державних воєнізованих формувань.

Виключно військовослужбовці несуть відповідальність за військові адміністративні правопорушення, що включені до Глави 13-Б КУпАП, якщо ці

правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Зокрема, запроваджено відповідальність за відмову від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника), самовільне залишення військової частини або місця служби, необережне знищення або пошкодження військового майна, зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем, перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, недбале ставлення до військової служби, бездіяльність військової влади, порушення правил несення бойового чергування, порушення правил несення прикордонної служби, порушення правил поведження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями. Щодо процесуального оформлення вчинення військових адміністративних правопорушень слід зазначити, що право складати адміністративні протоколи надано командирам (начальникам) військових частин.

60. Дисциплінарна відповідальність за адміністративним законодавством

Розрізняють два види дисциплінарної відповідальності: загальну та спеціальну. Спеціальну дисциплінарну відповідальність передбачено для окремих категорій службовців спеціальним законодавством, статутами та положеннями про дисципліну. До спеціальної і належить дисциплінарна відповідальність, що встановлюється нормами адміністративного права. Адміністративно-правові норми закріплюють застосування заходів дисциплінарної відповідальності стосовно певних груп суб'єктів, таких як мілітаризовані службовці (військові, працівники поліції та інші), осіб свобода яких тимчасово обмежена на підставі норм адміністративного права (поміщених у спеціальні прийомники), держаних службовців тощо.

Розглянемо особливості дисциплінарної відповідальності, що врегульована нормами адміністративного права, стосовно державних службовців. Матеріальні та процесуальні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців

врегульовані в Законі України «Про державну службу» (насамперед, в Розділі VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців»), а також у низці інших правових актів.

Основними особливостями дисциплінарної відповідальності державних службовців є такі:

1) підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом «Про державну службу» та іншими правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками є: (1) порушення Присяги державного службовця; (2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; (3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; (4) дії, що шкодять авторитету державної служби; (5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) і доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; (6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; (7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; (8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; (9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; (10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; (11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; (12) прогул держслужбовця (у тому числі відсутність на службі більше 3 годин протягом робочого дня) без поважних причин; (13) поява державного службовця на службі в

нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; (14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення; (15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу;

2) у результаті притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності до нього застосовується *один із таких видів дисциплінарного стягнення*: а) зауваження; б) догана; в) попередження про неповну службову відповідність; г) звільнення з посади державної служби. За кожний дисциплінарний проступок до відповідного державного службовця може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) до державного службовця не застосовуються заходи заохочення. Крім того, протягом строку застосування дисциплінарного стягнення не здійснюється просування державного службовця по службі, не присвоюється черговий ранг державного службовця;

3) *дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються)*: а) на державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення з урахуванням пропозиції Комісії з питань вищого корпусу державної служби; б) на державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»: зауваження – суб'єктом призначення; інші види дисциплінарних стягнень – суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Закон встановлює який вид стягнення за який дисциплінарний проступок накладається;

4) врегульований законодавством *порядок притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності – дисциплінарне провадження*. У Законі «Про державну службу» врегульовані стадії та суб'єкти дисциплінарного

провадження щодо державних службовців, їх правовий статус. Зокрема, врегульовані особливості порушення дисциплінарного провадження, обставини, що пом'якшують та обтяжують дисциплінарну відповідальність, питання відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків, особливості винесення рішення про накладення дисциплінарного стягнення або закриття дисциплінарного провадження, порядок оскарження та ін.;

61. Адміністративна відповідальність юридичних осіб

Загально визнаною є точка зору, згідно з якою адміністративну відповідальність за КУпАП несуть тільки фізичні особи. Вона базується на статтях 12 та 20 КУпАП, які встановлюють, що суб'єктом адміністративного правопорушення визнається особа, яка на момент вчинення проступку досягла шістнадцятирічного віку та є осудною. Очевидно, що вік та осудність це ознаки, які не можуть бути притаманні юридичній особі.

Правда у ст. 27 КУпАП читаємо таке: «Штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових *та юридичних осіб* за адміністративні правопорушення ...», тобто тут вказується на можливість накладення адміністративного штрафу не лише на фізичну, а й на юридичну особу. Відповідні зміни внесені до ст. 27 Кодексу в 2015 році і були пов'язані з встановленням відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Передбачалось, що штраф міг бути накладений на власника автомобіля, навіть якщо він є юридична особа. Однак новації вступили в протиріччя з базовими положеннями КУпАП і через два роки були відмінені.

Нині в особливій частині Кодексу не згадується жодне правопорушення, суб'єктом якого була б юридична особа. Однак це не означає, що юридична особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності. Частини 1 та 2 ст. 2 КУпАП встановили, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів, які можуть

застосовуватись безпосередньо. Ми маємо цілу низку таких законів, які встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб.

До їх числа належать закони «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про захист економічної конкуренції», «Про захист прав споживачів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про ціни і ціноутворення» і багато інших.

Зазвичай у згаданих законах не використовується термін «адміністративна відповідальність», хоча іноді зустрічається термін «адміністративно-господарські санкції». Однак форма примусу, про яку йдеться у цих законах має більшість рис притаманних саме цьому виду відповідальності. Вона застосовується широким колом суб'єктів (переважно органів виконавчої влади та їх посадових осіб). Порядок застосування позасудовий, спрощений. Між правопорушником (переважно суб'єктом господарювання) та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні зв'язки влади-підпорядкування. Відповідальність встановлена на рівні закону. Самим поширеним стягненням є адміністративний штраф, який часто обраховується в неоподатковуваних мінімумах, як і в КУпАП. Рішення про накладення стягнення може бути оскаржене до адміністративного суду. Фізичні особи у таких випадках можуть скаржитися у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (але не в КАС), з особливостями, встановленими КУпАП.

Основною відмінності між правопорушеннями, зафіксованими в перерахованих законах та тими, що закріплені в КУпАП полягають в наступному. По-перше, його суб'єктом виступає юридична, а не фізична особа. По-друге, не вирішеним залишається питання суб'єктивної сторони правопорушення. Законодавством ця проблема не врегульована. Ряд вчених вважають, що юридична особа не може бути винною у скоєнні правопорушення і, відповідно, не може притягуватись до адміністративної відповідальності через відсутність суб'єктивної сторони в складі правопорушення. Інші заперечують, пропонуючи спеціальну концепцію вини юридичних осіб або зазначаючи, що у випадку скоєння

правопорушення юридичною особою вина не є необхідним елементом складу правопорушення.

Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб містить багато прогалин та колізій і потребує удосконалення. Перш за все необхідно дати визначення адміністративному правопорушенню юридичної особи, уніфікувати систему стягнень, вимоги щодо їх накладення та встановити єдиний порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. Виконати перелічені завдання можна лише шляхом ухвалення кодифікованого акту.

62. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність

КУпАП перелічує обставини, які виключають адміністративну відповідальність особи не зважаючи на те, що її дії мають всі ознаки адміністративного правопорушення, тобто, зовні вони протиправні і суспільно шкідливі. І часто вони такими є насправді, але особу до відповідальності притягти неможливо у зв'язку з тим, що вона діяла у стані крайньої необхідності (ст. 17), необхідної оборони (ст.18), або ж знаходилася у стані неосудності (ст. 20) Кодексу. Тим самим виключається адміністративна **відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення**.

Вчиненою в стані крайньої необхідності визнається дія, спрямована на усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління, якщо ця небезпека за даних обставин не могла бути усунена іншими, крім протиправних, засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена. Наприклад, у стані крайньої необхідності може бути вчинене порушення дорожнього руху водієм, який доставляючи травмовану людину в лікарню перевищує швидкість або перетинає перехрестя на червоний, рятуючи життя дитини, що раптом вибігла на дорогу, руйнує кіоск чи іншу приватну або суспільну власність та ін. В звичайних умовах всі ці дії адміністративно карані.

На відміну від крайньої необхідності при необхідній обороні шкода заподіюється не сторонньому об'єкту, що охороняється законом, а посягаючому

на нього. При цьому захист повинен відповідати характеру і суспільній шкідливості посягання. Слід зазначити, що адміністративне правопорушення в стані необхідної оборони може бути вчинене дуже рідко. Закріпленням у законодавстві норми про необхідну оборону скоріше за все підкреслюється активна роль громадян у боротьбі з правопорушеннями, зміцненні правопорядку.

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою, відповідно до закону, кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КУпАП).

63. Попередження та штраф, як види адміністративних стягнень

Відповідно до ст. 26 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) попередження як захід адміністративного стягнення виноситься в письмовій формі. У передбачених законом випадках попередження фіксується іншим установленим способом.

Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. За своєю сутністю попередження - це інформування порушника про те, що його поведінка має антигромадський характер і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, інакше він буде підданий більш суворому покаранню.

Попередження є найбільш м'яким адміністративним стягненням і в адміністративно-юрисдикційній практиці застосовується з урахуванням відповідних умов, серед яких: вчинення правопорушення вперше; незнання правових норм; позитивна характеристика особи порушника за місцем роботи (проживання); випадки, коли мінімальний розмір штрафу, передбачений

альтернативною санкцією, не відповідає вчиненому діянню і майновому стану порушника; наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин.

Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесено в письмовій формі або зафіксовано іншим встановленим способом. В більшості випадків воно оформлюється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом чи посадовою особою.

Попередження як адміністративне стягнення необхідно відрізнити від усного зауваження. Останнє відповідно до ст. 22 КУпАП застосовується у випадках звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність вчиненого. Усне зауваження не є адміністративним стягненням і не тягне пов'язаних з ним негативних правових наслідків.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику. Якщо постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження вноситься під час відсутності порушника, йому вручається копія постанови в порядку і строки, передбачені статтею 285 КУпАП.

Відповідно до ст. 27 КУпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України і полягає у вилученні у правопорушника певної суми у власність держави, тим самим здійснюється вплив на його майнові інтереси. Розміри штрафів зазначаються в мінімальний і максимальний розмір і залежать від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Наприклад, виключення становить: ст. 135 КУпАП, де встановлено інший порядок визначення

розміру штрафу за безквитковий проїзд - він накладається у п'яти - чи десяти - чи двадцяти кратному розмірі від вартості проїзду в тому чи іншому виді міського транспорту.

У разі порушення правил дорожнього руху водіями транспортних засобів Збройних сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань та Державної спеціальної служби транспорту – військовослужбовців строкової служби - штраф як адміністративне стягнення до них не застосовується. У таких випадках, органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, передають матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

Штраф має бути сплачений порушником не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, крім випадків, передбачених статтею 300-1 КУпАП, а в разі оскарження такої постанови - не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення.

У разі відсутності самостійного заробітку у осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

Штраф, накладений за вчинення адміністративного правопорушення, вноситься порушником в установу банку України, за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України.

В свою чергу, згідно зі ст. 14-2 КУпАП адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів - приладів контролю за дотриманням правил дорожнього руху з функціями фото-, відеофіксації, які функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису)

(за допомогою технічних засобів з функціями запису, зберігання, відтворення і передачі фото-, відеоінформації), 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, зазначена у частині першій цієї статті, 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, передбачених ст. 279-3 КУаАП (наприклад, ця особа надала документ, який підтверджує, що до моменту вчинення правопорушення транспортний засіб вибув з її володіння).

64. Оплатне вилучення і конфіскація предметів як адміністративні стягнення

Згідно зі ст. 28 КУпАП оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення,

полягає в його примусовому вилученні **за рішенням суду** і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета.

Порядок застосування платного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються КУпАП та іншими законами України.

Мета стягнення у вигляді платного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення - позбавити порушника права володіння предметом, який ним використовується незаконно або із порушенням загальнообов'язкових правил користування, встановлених законодавством.

Постанова про платне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем.

Предмет, вилучений на підставі постанови про його платне вилучення, здається державним виконавцем для реалізації в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 29 КУпАП конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються КУпАП та іншими законами України.

Відповідно до ч. 5 ст. 41 Конституції України конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. У зв'язку з цим справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких законом передбачено конфіскацію приватного майна особи, повинні **розглядатися тільки судами**.

Адміністративно-правова конфіскація завжди є спеціальною (має спеціальний характер). Це означає, що конфіскується не все майно і не будь-які предмети. *Конфіскація провадиться тільки щодо речей, безпосередньо пов'язаних із адміністративним правопорушенням і прямо зазначених у законі (рушниць та інших знарядь полювання тощо).*

Постанови про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виконуються державними виконавцями в порядку, встановленому законом.

Реалізація конфіскованих предметів, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, провадиться в порядку, встановлюваному законами України.

65. Позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві як вид адміністративного стягнення

Для заняття деякими видами діяльності громадяни повинні одержати відповідний дозвіл, видача якого можлива за ряду умов: наявності спеціальних знань, навичок, певного стану здоров'я тощо. До таких прав належать право керування транспортними засобами, річковими та маломірними суднами, самохідними сільськогосподарськими машинами, право полювання, а також право обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Саме цих прав громадянина може бути позбавлено в порядку адміністративного стягнення.

Відповідно до ст. 30 КУпАП позбавлення наданого даному громадянинуві права полювання застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Позбавлення права полювання не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Позбавлення наданого даному громадянину права керування транспортними засобами застосовується на строк до трьох років за грубе або повторне порушення порядку користування цим правом або на строк до десяти років за систематичне порушення порядку користування цим правом.

Якщо особою, позбавленою права керування транспортним засобом, до закінчення строку дії такого стягнення вчинено нове адміністративне правопорушення, за яке застосовано стягнення у виді позбавлення права керування транспортним засобом, до стягнення за вчинення нового адміністративного правопорушення приєднується невідбута частина стягнення. При цьому загальний строк позбавлення права керування транспортним засобом може перевищувати гранично допустимий строк, передбачений частиною другою цієї статті.

Права на керування громадянина може бути позбавлено за керування в нетверезому стані, ухилення від проходження огляду на наявність сп'яніння та деякі інші порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, і правил користування річковими і маломірними суднами.

Позбавлення права керування засобами транспорту не може застосовуватись до осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також у разі невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу, залишення на порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Фактично позбавлення спеціального права виявляється у вилученні в порушника відповідного документа, який надає таке право (посвідчення водія, свідоцтва, диплома, що дають право керувати маломірними і річковими суднами, мисливського квитка).

Постанова про позбавлення права керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів Національної поліції, зазначеними у пунктах 2-4 частини другої ст. 222 КУпАП.

Постанова про позбавлення права керування річковими і маломірними суднами виконується керівником центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, та інспекторами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, капітаном річкового порту.

Постанова про позбавлення права полювання виконується зазначеними у частині другій статті 242 КУпАП посадовими особами органів, мисливського господарства.

У разі винесення постанови про позбавлення права керування річковим або маломірним судном вилучене посвідчення (свідоцтво, диплом) особі, щодо якої застосовано даний захід адміністративного стягнення, не повертається.

Дія виданого замість вилученого посвідчення (свідоцтва, диплома) тимчасового дозволу на право керування річковим або маломірним судном продовжується до закінчення строку, встановленого для подання скарги, або до прийняття рішення по скарзі.

Якщо в результаті розгляду скарги буде прийнято рішення про скасування постанови і закриття справи або про заміну позбавлення права керування річковим або маломірним судном іншим заходом стягнення (пункти 3 і 4 частини першої статті 293 КУпАП), вилучене посвідчення (свідоцтво, диплом) повертається особі, у якої його було вилучено.

Виконання постанови про позбавлення права полювання провадиться шляхом вилучення посвідчення мисливця.

У разі ухилення особи, позбавленої права полювання, від здачі посвідчення мисливця працівники, уповноважені здійснювати контроль у галузі мисливського господарства та полювання, вилучення посвідчення мисливця провадять у встановленому порядку.

Порядок вилучення посвідчення мисливця встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства.

66. Громадські, виправні та суспільно корисні роботи, як види адміністративного стягнення

Громадські, виправні та суспільно корисні роботи, як види адміністративного стягнення є певним обмеженням конституційного права на працю, закріпленого у ст. 43 Конституції України. Це зумовлює їх специфічні риси такі як: (1) вони не вважаються примусовою працею, оскільки призначаються виключно за рішенням районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) (ч.2 ст. 30¹; ст. 31; ч. 2 ст. 31¹ КУпАП), викладеному у постанові про накладення відповідного адміністративного стягнення (п.1, ч.1, ст. КУпАП); (2) вони можуть застосовуватися лише як основні адміністративні стягнення (ч. 1, ст. 25 КУпАП); (3) вони відрізняються виправно-виховною спрямованістю та мають на меті запобігання вчиненню нових правопорушень, підвищення рівня правосвідомості особи правопорушника та позитивної правової культури; (4) за характером впливу на особу вони мають особистий характер, а виправні роботи ще й особисто-майновий; (5) за дією в часі вони є тривалими і мають власні строки призначення, які визначаються годинами або місяцями (у разі виправних робіт).

Відповідно до ст. 30-1 КУпАП громадські роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи призначаються на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день, щодо неповнолітніх (осіб віком від 16 до 18 років) не більше як дві години на день.

Відповідно до Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт Підставою для виконання стягнення у вигляді громадських робіт є постанова суду, яка набрала

законної сили. порушники перебувають на обліку в уповноваженому органі з питань пробації за місцем проживання. Постанова суду про застосування громадських робіт уповноваженим органом з питань пробації приводиться до виконання не пізніше десятиденного строку з дня її отримання. Протягом десяти робочих днів порушник повинен приступити до відбування громадських робіт, крім випадків, коли цьому перешкоджають поважні причини (хвороба, відрядження, неотримання виклику тощо).

Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт надсилається на виконання органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили.

У разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян (ст. 321¹ КУпАП).

Згідно зі ст. 31 КУпАП виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і з відрахуванням до двадцяти процентів її заробітку в доход держави. До того ж відрахування провадяться з усіх видів виплат, за винятком пенсій і допомог, які одержуються в порядку соціального страхування і соціального захисту, а також виплат одноразового характеру.

Виправні роботи можна віднести до числа виняткових заходів адміністративної відповідальності, тому і вони застосовуються за найсерйозніші правопорушення (дрібне розкрадання, дрібне хуліганство, злісну непокору та ін.).

Застосування виправних робіт, крім відрахувань із заробітку, має наслідком також деякі інші правообмеження для порушника: забороняється надавати чергову відпустку під час відбування виправних робіт; у цей час забороняється звільнення за власним бажанням.

Виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи порушника, тому вони не можуть застосовуватися до громадян, які не працюють (пенсіонерів, учнів тощо). Не застосовується цей вид стягнення також до військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт надсилається на виконання органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання нею законної сили (ст.322 КУпАП).

Відповідно до ст. 31-1 КУпАП суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Суспільно корисні роботи призначаються на строк від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми - не більше двох годин на день.

Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення у вигляді суспільно корисних робіт надсилається на виконання органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, не пізніше дня, наступного за днем набрання постановою законної сили.

Виконання стягнення у вигляді суспільно корисних робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, вид якої визначається відповідним органом місцевого самоврядування.

За виконання суспільно корисних робіт порушнику нараховується плата за виконану ним роботу. Оплата праці здійснюється погодинно за фактично відпрацьований час у розмірі не меншому, ніж встановлений законом мінімальний розмір оплати праці (ст.325⁻¹ КУпАП).

Суспільно корисні роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами І або ІІ групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

Практика застосування громадських та суспільно корисних робіт як видів адміністративних стягнень у Великій Британії, Швеції, Франції, Іспанії, США та багатьох інших країнах засвідчила велике профілактичне значення вищезазначених заходів, їх високу ефективність. Проте виправні роботи, як вид адміністративного стягнення, пов'язаний з відбуванням таких робіт за місцем постійної роботи правопорушника, іноді вважається рудиментом радянського часу, оскільки наразі велика частка правопорушень вчиняється особами, які офіційно не працюють. Тому варто і надалі вдосконалювати правове регулювання і практику застосування даних адміністративних стягнень.

67. Адміністративний арешт та арешт з утриманням на гауптвахті

Одним із видів адміністративних стягнень відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 24 КУпАП є адміністративний арешт, який може застосовуватися як основний вид адміністративного стягнення (ч. 1 ст. 25 КУпАП). Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) установлюється і застосовується у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи правопорушника суд (суддя) дійде висновку про те, що інших видів стягнення буде недостатньо.

КУпАП передбачено застосування адміністративного арешту за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ч. 1 ст. 44), дрібне хуліганство (ч. 1 ст. 173), розпивання пива, алкогольних,

слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ч. 3 ст. 178), за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ч. 1 ст. 185) та ін.

Сутність зазначеного виду адміністративного стягнення полягає у тому, що особи, які підлягають адміністративному арешту, позбавляються волі на строк до п'ятнадцяти діб. Під час відбування адміністративного арешту вони можуть залучатися до виконання фізичних робіт, при цьому заробітна плата їм не виплачується. Організація трудового використання осіб, підданих адміністративному арешту, покладається на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Адміністративний арешт не є підставою для звільнення з роботи, не перериває трудового стажу та не тягне за собою судимості.

Такий вид адміністративного стягнення не може застосовуватися до: 1) вагітних жінок, 2) жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, 3) осіб, які не досягли вісімнадцяти років, 4) інвалідів першої і другої груп.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 КУпАП адміністративний арешт не застосовується до військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, а також осіб начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейських. Такі особи несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами, окрім випадків, визначених у ч. 1 ст. 15 КУпАП.

Постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення (ст. 326 КУпАП). Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, що їх визначають органи Національної поліції. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту

арештовані піддаються особистому оглядові. Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту (ст. 327 КУпАП).

Арешт з утриманням на гауптвахті є одним із видів адміністративних стягнень згідно із п. 8 ч. 1 ст. 24 КУпАП. Відповідно до ст. 32-1 КУпАП арешт з утриманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виключних випадках за окремі види військових адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб. Арешт з утриманням на гауптвахті призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею).

Арешт з утриманням на гауптвахті на строк *до 7 діб* застосовується за розпивання алкогольних, слабоалкогольних напоїв або вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів (ч. 1 ст. 172-20 КУпАП) та ін.

Арешт з утриманням на гауптвахті на строк *до 10 діб* застосовується за самовільне залишення військової частини або місця служби (ч. 1 ст. 172-11 КУпАП); за бездіяльність військової влади (ч. 1 ст. 172-16 КУпАП).

Арешт з утриманням на гауптвахті на строк *від 10 до 15 діб* застосовується за відмову від виконання законних вимог командира (начальника) (ч. 2 ст. 172-10 КУпАП); за зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем (ч. 2 ст. 172-13 КУпАП) та ін.

Військовослужбовців, а також військовозобов'язаних чи резервістів під час проходження зборів, підданих арешту, утримують на гауптвахтах Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Під час виконання постанови про застосування арешту з утриманням на гауптвахті арештовані піддаються особистому огляду. Порядок та умови утримання військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів, заарештованих в адміністративному порядку, визначаються Міністерством оборони України (ст. 327-1 КУпАП).

Арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок.

68. Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх

До неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років за вчинення адміністративних правопорушень відповідно до ст. 24-1 КУпАП застосовуються наступні заходи впливу:

- 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- 2) попередження;
- 3) догана або сувора догана;
- 4) передача 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.

Такі заходи не є адміністративними стягненнями і суттєво відрізняються від них за своєю суворістю. Водночас вони пов'язані з певними обмеженнями та позбавленнями для особи, щодо якої застосовані. Заходи впливу щодо неповнолітніх застосовуються незалежно від бажання винних, їх батьків або осіб, що їх замінюють.

Зобов'язання публічно або в іншій формі просити вибачення у потерпілого є найменш суворим заходом впливу і застосовується за умови, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, усвідомила неправомірність своєї поведінки та виявила щире каяття у вчиненому. Публічність вибачення означає присутність інших осіб (крім правопорушника та потерпілого) під час принесення вибачення. Форма та зміст вибачення нормативно не регламентовані та залишені на розсуд зацікавлених осіб.

Попередження полягає в усному оголошенні органом адміністративної юрисдикції офіційного від імені держави осудження неповнолітнього правопорушника і його поведінки, яка виявилась у скоєнні адміністративного проступку, що не становить значної суспільної шкідливості.

Догана або сувора догана за своєю юридичною природою є офіційним осудженням неповнолітнього правопорушника та вчиненого ним діяння, здійсненим від імені держави.

Передача неповнолітнього під нагляд батьків або осіб, що їх замінюють, допускається лише за наявності даних про їх здатність забезпечити позитивний виховний вплив на нього та постійний контроль за його поведінкою. Під особами, які замінюють батьків, слід розуміти усиновителів, опікунів і піклувальників. Передача неповнолітнього під нагляд педагогічного чи трудового колективу можлива тільки за згодою цього колективу. Неповнолітній може бути переданий і під нагляд окремих громадян на їх прохання. Як педагогічний чи трудовий колектив, так і окремих громадян зобов'язані при цьому здійснювати виховний вплив на неповнолітнього та постійний контроль за його поведінкою.

Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, розглядаються виключно судами.

69. Обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, перелічені відповідно в статтях 34 і 35 КУпАП. Пом'якшуючими відповідальність обставинами визнаються: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік не є вичерпним, відкритий. Орган (посадова особа), який вирішує справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганну трудову діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців та ін.).

На відміну від пом'якшуючих у ст. 35 КУпАП наведено повний перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на

те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. (Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою).

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, ураховуються лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою частиною. Так, вчинення дрібного хуліганства у стані сп'яніння обтяжує відповідальність порушника, а керування ж транспортним засобом у стані сп'яніння не обтяжує, оскільки ця ознака безпосередньо входить до складу правопорушення.

70. Загальні правила та строки накладення стягнень за адміністративні правопорушення

Накладення адміністративних стягнень має відбуватися з дотриманням низки *загальних правил*, суть яких полягає в реалізації найважливіших принципів відповідальності – неухильному додержанні принципу законності та індивідуалізації. Такі правила передбачено у главі 4 КУпАП.

1. Згідно ч. 1 ст. 33 КУпАП стягнення за адміністративне правопорушення накладається у межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, в точній відповідності з КУпАП та іншими законами України.

2. При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у

тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 132-2 цього Кодексу, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису). Розуміння змісту цих обставин необхідне для обґрунтованості призначення конкретного заходу адміністративної відповідальності.

Особливості накладення стягнення при розгляді справ без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), встановлюються статтями 279-1 – 279-8 Кодексу.

3. Стягнення накладається в точно визначених законом межах. Не допускається застосування стягнення нижче нижчої межі, передбаченою санкцією відповідної статті, а також перевищення його максимального розміру.

4. Оплатне вилучення, конфіскація предметів та позбавлення права керування транспортними засобами як додаткові стягнення можуть накладатися лише у випадках, коли їх застосування прямо передбачено законом.

5. При накладенні адміністративного стягнення слід додержуватися всіх інших вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Маються на увазі вимоги щодо наявності складу адміністративного проступку, відсутності обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підвідомчості справ, строків давності тощо.

6. Згідно ч. 1 ст. 36 КУпАП при вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо.

7. Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим же органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне

правопорушення з числа вчинених. До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень (ч. 2 ст. 36 КУпАП).

8. У разі вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб, передбаченої Законами України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» чи «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (ст. 39-1 КУпАП).

9. У разі заподіяння адміністративним правопорушенням майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації, під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення одночасно може бути вирішено питання про її відшкодування. Залежно від розміру заподіяної майнової шкоди питання про її відшкодування винним мають право вирішувати органи, перелічені у ст. 40 КУпАП. Зокрема, адміністративні комісії, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради – якщо сума заподіяної шкоди не перевищує 2-х неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від її розміру. Однак якщо майнова шкода заподіяна неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а її сума не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується в порядку цивільного судочинства.

10. Судовий збір у провадженні по справі про адміністративне правопорушення у разі винесення судом (суддею) постанови про накладення адміністративного стягнення сплачується особою, на яку накладено таке

стягнення (ст. 40-1 КУпАП). Розмір і порядок сплати судового збору встановлюється Законом «Про судовий збір».

Строки накладення стягнень за адміністративні правопорушення

У ст. 38 КУпАП встановлено строки, після закінчення яких виключається накладення адміністративного стягнення. За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків коли справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді). У цьому разі стягнення можуть бути накладені не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через три місяці з дня його виявлення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених ч. 3-6 ст. 164⁻¹⁴, ст. 212⁻¹⁵, ст. 212⁻²¹ КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 204⁻¹ і 204⁻² КУпАП, може бути накладено протягом трьох місяців з дня їх виявлення, але не пізніше року з дня їх вчинення, а у разі вчинення таких правопорушень іноземцями або особами без громадянства, стосовно яких у встановленому законом порядку прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення з України, - протягом часу, необхідного для їх виїзду з України, але не пізніше строку, визначеного законом для виїзду цих осіб з України чи забезпечення їх примусового видворення з України.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтею 130 КУпАП, може бути накладено протягом одного року з дня його вчинення.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

71. Завдання і порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження в справах про адміністративні правопорушення – це урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність спеціально-уповноважених державою органів, спрямована на своєчасне, всебічне, повне, об'єктивне з'ясування обставин справи про адміністративне правопорушення та притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Згідно зі ст. 245 КУпАП завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності.

Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення визначається КУпАП та іншими законами України. Так, до інших нормативно-правових актів можна віднести Митний кодекс України, який регулює порядок провадження у справах про порушення митних правил; Закон України «Про виконавче провадження», що визначає порядок виконання рішень відповідних органів, зокрема постанов про накладення адміністративних стягнень. Як правило, деталізація порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення у різних сферах, урегульовано підзаконними нормативно-правовими актами (Див.: Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2020 № 13; Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від

06.11.2015 № 1376; Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення посадовими особами уповноважених органів з питань пробації, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 17.08.2018 № 2702/5).

Провадження у справах про адміністративні правопорушення представляє собою низку послідовних дій спеціально уповноважених органів (посадових осіб), які у відповідності з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на встановлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, її вини у вчиненні проступку; з'ясування наявності чи відсутності факту вчинення правопорушення; встановлення обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, розгляд справи та винесення постанов по справі і забезпечення виконання винесеної постанови. Залежно від свого призначення та інших особливостей послідовно вчинювані дії об'єднуються в окремі етапи, які є самостійними частинами стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, спрямованими на досягнення внутрішньо-проміжної мети (наприклад, основне призначення підготовчого етапу розгляду справи це перевірка та створення умов для повного всебічного розгляду справи у строки, встановлені законом).

Під стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти сукупність передбачених нормативно-правовими актами, послідовно вчинюваних учасниками провадження дій, які є відносно відокремленими, обмеженими часом, спрямованими на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань. Специфічними компонентами, які властиві кожній стадії провадження, є: власне коло спеціально-уповноважених суб'єктів; інформація, що збирається та використовується; документи, які складаються; рішення, що приймається.

Поділ на стадії носить досить умовний характер, адже кожен етап можна дрібнити на різні етапи, виділяти додаткові стадії, доповнювати специфічними діями та етапами. Можна виділити три основні стадії провадження: початок провадження (складання протоколу, порушення справи про адміністративне

правопорушення); розгляд справи та прийняття рішення; виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення. Факультативною стадією провадження є оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Таким чином, кожна стадія характеризується власними завданнями, суб'єктами, що їх здійснюють, процесуальними документами. Застосування під час провадження у справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Так, нормами КУпАП чітко визначені завдання провадження (ст. 245), обставини, що виключають провадження (ст. 247); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (ст.ст. 254–257), постанови по справі (ст.ст. 283–286) та ін.

72. Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення

Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення застосовують уповноважені органи (їх посадові чи службові особами) у випадках прямо передбачених в законі України задля: припинення адміністративного правопорушення встановлення особи, яка вчинила діяння, що має ознаки протиправного; складення протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення та виконання постанови, ухваленої внаслідок її розгляду.

До таких заходів відносять: адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія; тимчасове затримання транспортного засобу; відсторонення водія від керування транспортним засобом, річковим і маломірним судном, а також огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння чи щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Порядок застосування зазначених заходів визначається Кодексом України про

адміністративні правопорушення та іншими законами (наприклад, Законом України «Про Національну поліцію», Митним кодексом України). Окремі заходи застосовують за правилами, визначеними Кабінетом Міністрів України (для прикладу, порядок тимчасового вилучення посвідчення водія транспортного засобу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р.).

Кожен із заходів вправі застосовувати суб'єкти, визначені у законі. Так, адміністративне затримання проводять органи внутрішніх справ (Національної поліції), прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Служби безпеки України, органи та установи виконання покарань та слідчих ізоляторів, старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони, посадові особи, уповноважені на те центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції).

Про застосування того чи іншого заходу робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення та/або складається окремий документ. Наприклад, застосування адміністративного затримання завжди супроводжується складанням окремого протоколу, а при тимчасовому затриманні транспортного засобу обов'язкового формується акт його (засобу) огляду.

Законом можуть встановлюватися строки застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Так, адміністративне затримання, за загальним правилом, не може тривати більш трьох годин; тимчасове вилучення посвідчення водія дозволяється до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більше, ніж на три місяці від дати вилучення; транспортний засіб може бути тимчасово затриманий на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше трьох днів від дати затримання.

Застосування окремих заходів вимагає дотримання певних правил. Для прикладу, під час проведення огляду водія на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що

знижують увагу та швидкість реакції, поліцейський застосовує технічні засоби відеозапису, а в разі неможливості застосування таких засобів огляд проводиться у присутності двох свідків; огляд речей, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів здійснюється, зазвичай, у присутності особи, у власності якої вони є; у невідкладних випадках зазначені речі чи предмети можна оглядати за відсутності власника, але за участю двох понятих.

Застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути оскаржено заінтересованою особою у вищій орган (вищій посадовій особі) або до суду. Протиправне застосування заходів тягне покладення обов'язку відшкодувати завдану шкоду.

73. Протокол про адміністративне правопорушення

Протокол про адміністративне правопорушення це юридично-значимий документ, у якому фіксується факт вчинення діяння з ознаками адміністративного проступку.

Кодекс України про адміністративні правопорушення детально регламентує підстави та порядок складання протоколу (у тому числі випадки, коли протокол не складається); визначає осіб, які мають право його складати; зміст протоколу; осіб та органи, яким він надсилається.

КУпАП закріплює його зв'язок з такими процедурними діями як: доставлення порушника; забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; встановлення доказів щодо наявності чи відсутності проступку і винності особи в його вчиненні; визначення строків розгляду справ; підготовка до розгляду справи; порядок розгляду справи та іншими обставинами, що впливають на її вирішення відповідно до закону.

Право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано особам, перелік яких містить стаття 255 КУпАП. Важлива особливість її конструкції полягає у тому, що уповноважені особи не просто перелічуються, а «прив'язуються» до кожної окремої статті або частини статті Особливої частини

КУпАП. Таким чином, стаття 255 КУпАП врегулювала підвідомчість питань щодо кваліфікації діянь як адміністративних правопорушень в процесі їх фіксації.

Така «прив'язка» здійснена за двома критеріями. По-перше, за характером зв'язків уповноважених суб'єктів з органами (структурами) публічної адміністрації. По-друге, за наявністю компетенції щодо вирішення справ про адміністративні проступки. Відповідно до цього, у їх сукупності виокремлюється декілька груп.

До першої групи належать особи, які наділяються правом розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення.

До другої групи належать посадові особи, які уповноважені на складання протоколів відповідними органами виконавчої влади.

До третьої групи належать посадові особи, які повноваження на складання протоколів мають від інших (крім органів виконавчої влади) державних органів.

До четвертої групи належать посадові особи, які мають повноваження на складання протоколів від суб'єктів, які створені на виконання парламентських функцій.

До п'ятої групи належать посадові особи, які мають повноваження на складання протоколів від суб'єктів, які спеціально утворені для здійснення контролю і нагляду.

До шостої групи належать посадові особи, які повноваження на складання протоколів мають від органів місцевого самоврядування.

До сьомої групи належать особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, що виявилися у ході здійснення юридичних процесуальних дій.

До восьмої групи входять особи, які є суб'єктами виборчого процесу або представниками суб'єкта виборчого процесу.

До дев'ятої групи входять особи, які при оформленні протоколу виступають представниками відповідного підприємства, установи, організації.

До десятої групи входять особи які виконують відповідні повноваження на громадських засадах або є уповноваженими особами добровільних об'єднань громадян, інших колегіальних органів.

Наведений перелік не є вичерпним. Відповідно до частини третьої статті 255 КУпАП у випадках, прямо передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати також посадові особи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представники органів самоорганізації населення.

Статтею 256 КУпАП передбачений перелік відомостей, які повинні міститися у протоколі. До них належать обставини, які характеризують адміністративне правопорушення (час, місце, сутність проступку), відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце проживання) та дані щодо форми протоколу (дата і місце складання, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол, прізвища свідків і потерпілих, якщо вони є).

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання. Протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

КУпАП передбачає випадки, коли протокол не складається (стаття 258). Для випадків, передбачених частиною першою статті 258 КУпАП обов'язковою умовою для цього є погодження (відсутність ознак незгоди) правопорушника з

допущеним порушенням і адміністративним стягненням, що на нього накладається .

КУпАП встановлює особливості складання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172⁻⁴-172⁻⁹, 188⁻⁴⁶ і 212⁻¹⁵, стосовно судді, судді Конституційного Суду України (ст. 257⁻¹ КУпАП).

Після складання протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення, а протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складання надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення, У разі вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності. Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

У разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, надсилає інформацію про особу викривача до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Протокол про адміністративне правопорушення не підлягає оскарженню, оскільки його складання не впливає на права, свободи чи законні інтереси фізичної особи, на відміну від постанови у справі про адміністративне правопорушення

Складанням та надісланням протоколу закінчується перша стадія

провадження у справі про адміністративне правопорушення.

74. Розгляд справ про адміністративні правопорушення

Справа про адміністративне правопорушення, за загальним правилом, розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, за місцем його вчинення. Надаючи офіційне тлумачення ч.1 ст. 276 КУпАП, Конституційний Суд України у Рішенні № 5-рп/2015 від 26.05.2015 дійшов висновку, що словосполучення "за місцем його вчинення", визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення.

Розгляду справи про адміністративне правопорушення передують підготовчі дії. Орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи; 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Повідомлення про розгляд справи осіб, які беруть участь у справі в порядку КУпАП здійснюється у разі розгляду справи у суді. Так, повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності вручається не пізніше як за три доби до дня розгляду справи. Інші особи, які беруть участь у провадженні, повідомляються про день розгляду справи в той же строк. Порядок повідомлення при розгляді справи в інших уповноважених органах визначається законодавством.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається 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.

Разом з цим, ч. 2 ст. 268 КУпАП закріплений перелік справ про адміністративні правопорушення (перелік не є вичерпним) при розгляді яких присутність особи, котра притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу.

Розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання.

Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, в якому зазначаються: 1) дата і місце засідання; 2) найменування і склад органу, який розглядає справу; 3) зміст справи, що розглядається; 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати

їх розгляду; 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол засідання колегіального органу підписується головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадову особу), який виніс пропозицію.

75. Постанова по справі про адміністративне правопорушення

Постанова по справі про адміністративне правопорушення – це акт уповноваженого органу, яким завершується стадія розгляду та вирішення справи про адміністративне правопорушення, та в якому вирішується питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Відповідно до положень КУпАП розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі. Лише постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

Існує 3 види постанов:

1. про накладення адміністративного стягнення;
2. про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24¹ КУпАП;
3. про закриття справи.

Постанова про закриття справи виносить при: а) оголошенні усного зауваження; б) передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування; в) при наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП.

До таких обставин відносяться:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 КУпАП (при цьому уповноважений орган має встановити винність особи правопорушника у вчиненні ним адміністративно-караного діяння); 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови в той же строк вручається або висилається потерпілому на його прохання. Копія постанови вручається під розписку. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі. По справах про порушення митних правил копія постанови вручається особам, щодо яких її винесено, в порядку, встановленому Митним кодексом України.

У випадках, передбачених статтею 258 КУпАП, копія постанови уповноваженої посадової особи у справі про адміністративне правопорушення вручається особі, щодо якої її винесено, на місці вчинення правопорушення. Зауважимо, що у зв'язку із тлумаченням Конституційного Суду України статті 276 КУпАП як в наукових колах, так і в судовій практиці складається думка, що прийняття постанови на місці вчинення правопорушення є неправомірним.

По справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 174 і 191 КУпАП щодо особи, якій вогнепальну зброю, а також бойові припаси ввірено у зв'язку з виконанням службових обов'язків або передано в тимчасове користування підприємством, установою, організацією, суд надсилає копію постанови, крім того, відповідному підприємству, установі або організації для відома і Міністерству внутрішніх справ України для розгляду питання про заборону цій особі користуватися вогнепальною зброєю.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за повторне вчинення порушення вимог законодавства у сфері ліцензування та з питань видачі документів дозвільного характеру, передбачених статтями 166⁻¹⁰, 166⁻¹² КУпАП, у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування для прийняття рішення згідно із законом.

Особливості вручення постанови про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), визначаються статтями 279⁻¹, 279⁻², 279⁻⁵, 279⁻⁶ КУпАП.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, передбачене частиною сьомою статті 184 КУпАП, в одинденний строк з дня набрання нею законної сили направляється

органам прикордонної служби для застосування до особи, стосовно якої винесено постанову, тимчасового обмеження права на виїзд за межі України з дитиною.

76. Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення

Кодексом України про адміністративні правопорушення закріплена система органів, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення та накладати на винних осіб адміністративні стягнення. (Розділ III Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Глава 16). Система цих органів, побудована з метою забезпечення: вирішення справ про адміністративні правопорушення за загальними правилами, що закріплені в КУпАП; виконання конституційних норм щодо права людини на свободу, особисту недоторканність; галузевої компетентності органів при здійсненні ними адміністративної юрисдикції у сфері публічних-правових відносин; швидкого реагування на вчинені адміністративні правопорушення; профілактики правопорушень, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності та широкої участі громадськості для застосування заходів громадського впливу.

Відповідно до статті 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення розглядаються:

- 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те КУпАП;
- 4) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених КУпАП, місцевими адміністративними та

господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом;

5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те КУпАП.

Додамо, що адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених КУпАП до відання інших органів (посадових осіб). А виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші уповноважені органи (пункт 5 статті 213 КУпАП) розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені КУпАП до їх відання.

77. Структура і зміст постанови по справі про адміністративні правопорушення

Після розгляду справи про адміністративне правопорушення, посадова особа уповноваженого органу виносить постанову по справі про адміністративне правопорушення. Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про адміністративне правопорушення приймається у формі рішення.

Згідно ст. 283 КУпАП постанова містить: найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; дату розгляду справи; відомості про особу, стосовно якої розглядається справа, дата народження, місце проживання чи перебування; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сферах забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, містить відомості про: дату, час і місце вчинення адміністративного

правопорушення; транспортний засіб, який зафіксовано в момент вчинення правопорушення (марка, модель, номерний знак); технічний засіб, яким здійснено фото або відеозапис (якщо такий запис здійснювався); розмір штрафу та порядок його сплати; правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження; відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу. Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксоване за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), містить відомості про адресу веб-сайту в мережі Інтернет, на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адміністративного правопорушення, ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Постанова по справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення повинна містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх на засіданні. Постанова по справі про адміністративне правопорушення підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу - головуючим на засіданні і секретарем цього органу.

Відповідно до ст. 284 КУпАП По справі про адміністративне правопорушення, уповноважений орган виносить одну з таких постанов: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24⁻¹ КУпАП; про закриття справи. Постанова про закриття справи може виноситися при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів

на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також при наявності наступних обставин: відсутність події і складу адміністративного правопорушення; недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків; наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту; смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

78. Право на оскарження та порядок оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим.

Відповідно до ст. 288 КУпАП, постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено: постанову адміністративної комісії - у виконавчий комітет (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчі органи, що виконують їх повноваження) відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд; рішення виконавчого комітету (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчих органів, що виконують їх повноваження) сільської, селищної, міської ради - у відповідну раду або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд; постанову іншого органу про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері

забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі - у вищестоящий орган або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд.

Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення; постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення - в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд у порядку; постанову державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель виконавчого органу сільської, селищної, міської ради про накладення адміністративного стягнення - у районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд.

Скарга подається в орган, який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу, правомочному її розглядати.

Згідно ст. 289 КУпАП, скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови, а щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, постанов у справі про адміністративні правопорушення, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), - протягом десяти днів з дня набрання постановою законної сили. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом, правомочним розглядати скаргу.

79 Види рішень, що приймаються по скаргі на постанову про накладення адміністративного стягнення

Відповідно до ст. 293 КУпАП, уповноважений орган при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; скасовує постанову і закриває справу; змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом, неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу.

Постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором. Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено. Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання. Неявка в судові засідання особи, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не

перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб. Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; скасувати постанову та закрити провадження у справі; скасувати постанову та прийняти нову постанову; змінити постанову. У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, воно не може бути посилено. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав. Про скасування постанови про застосування адміністративного арешту суд апеляційної інстанції негайно повідомляє керівника установи, в якій тримається арештований.

У випадку перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом, Верховний Суд може задовольнити заяву у разі наявності відповідних підстав. Якщо суд дійшов висновку про повне або часткове задоволення заяви, він має право: скасувати постанову та закрити провадження у справі; скасувати постанову та передати справу про адміністративне правопорушення на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову; змінити постанову. Постанова Верховного Суду повинна бути виготовлена та направлена особам, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше п'яти днів з дня закінчення

розгляду справи. Постанови Верховного Суду, прийняті за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення, підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті Верховного Суду не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня їх прийняття.

80. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

У процесі виконання постанови громадянин, який вчинив адміністративне правопорушення, терпить відповідні позбавлення й обмеження особистого, морального чи матеріального характеру. Реалізація стягнення повинна спонукати суб'єкта в майбутньому утриматися від вчинення правопорушень, справити на нього виховний вплив.

У статті 298 КУпАП закріплена обов'язковість виконання постанови. У ній сказано, що постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Відповідно до ст. 299 КУпАП, постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено чинним законодавством України. При оскарженні постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, крім постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, постанов у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 132² КУпАП «Порушення умов і правил здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів, та про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів», зафіксовані в режимі фотозйомки

(відеозапису), підлягає примусовому виконанню після закінчення строку виконання постанов про адміністративні правопорушення.

Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом, який виніс постанову. (Загальне правило. Але слід пам'ятати, що фізична особа має обов'язок сама сплатити покладений на неї штраф і тільки при ігноруванні нею цього обов'язку «включається» державний механізм).

У разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи кожна постанова виконується окремо.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган, який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

У разі видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; смерті особи, щодо якої було розпочато провадження в справі, орган, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання.

Не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. В разі оскарження постанови перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги. У разі відстрочки виконання постанови перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки.

81. Захист прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративного права в сфері публічного адміністрування.

Під час реалізації учасниками адміністративних відносин своїх прав можуть виникати порушення прав, свобод та інтересів з боку органів публічної адміністрації. Важливу роль у захисті прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративного права у сфері публічного адміністрування відіграють їх способи (інструменти) захисту.

Способи (інструменти) захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративного права у сфері публічного адміністрування – це адміністративні (квазісудові) та судові засоби правового захисту приватних осіб в адміністративно-правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації через звернення до відповідного органу публічного адміністрування або до суду.

Виокремлюють судовий та позасудовий способи (інструменти) захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративного права в сфері публічного адміністрування.

Судовий спосіб захисту суб'єктів адміністративного права передбачає звернення до адміністративного суду у порядку Кодексу адміністративного судочинства України (а при оскарженні постанов про накладення адміністративних стягнень - в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими КУпАП).

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Позасудовими способами захисту є: (1) адміністративне оскарження, яке полягає у зверненні зі скаргою на рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта публічного адміністрування до вищого органу (посадової особи) у порядку підлеглості; (2) опосередковане оскарження, за яким скаржник звертається за захистом прав до органів (осіб), які відповідно до своїх повноважень можуть вжити заходів до визнання протиправним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування; (3) перегляд акта суб'єкта публічного адміністрування, який передбачає оскарження рішення, дії або бездіяльності безпосередньо до органу, який таке рішення ухвалив або вчинив дію чи допустив бездіяльність; (4) адміністративна медіація, яка є інститутом юридичного примирення; (5) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; (6) притягнення винних

посадових осіб публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності; (7) легальні засоби протесту, що реалізують право громадян на самозахист.

Спільними ознаками позасудових інструментів захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного адміністрування є те, що вони: (1) мають спільну мету – відновити порушене право, тим попередивши такі порушення прав в подальшому; (2) здійснюються в позасудовий (адміністративний) спосіб. Особливе місце серед зазначених способів захисту належить адміністративному оскарженню.

Адміністративне оскарження – механізм захисту прав і законних інтересів приватних осіб від порушень з боку органів публічної адміністрації, який полягає у пред'явленні до компетентного органу скарги на рішення, дії, бездіяльність таких суб'єктів.

Перераховані інструменти (способи) захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративного права у сфері публічного адміністрування дають можливість оперативно в короткі строки відновити порушені права учасників адміністративних відносин, а також притягнути винних в їх порушенні посадових осіб органів публічної адміністрації до відповідальності.

82. Контроль у сфері публічного адміністрування: поняття, зміст та види

Контроль – основний (серед правових) спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він є одним з найважливіших елементів публічного адміністрування (управління), важливою функцією держави. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері публічного адміністрування закінчуються контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу.

У загальному розумінні контроль – це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю з метою спостереження за поведінкою людей (власною поведінкою - самоконтроль) або для встановлення будь-яких наукових

та інших пізнавальних фактів при дослідженні об'єктів матеріального світу.

Контроль є одним з основних факторів, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері публічного адміністрування, так і в суспільстві взагалі, це те, що робить “прозорим” для суспільства діяльність держави, а для держави висвітлює внутрішньосуспільні відносини, стан роботи окремих державних та інших утворень тощо.

Сутність та призначення контролю полягає у: спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на ньому; прийнятті заходів щодо попередження та усунення порушень законності й дисципліни (у разі виявлення таких); встановленні причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства.

Контролюючі структури: самостійно застосовують адміністративно-примусові заходи згідно з КУпАП України, окремими законами та положеннями, які регулюють їх правовий статус; у межах покладених на них завдань втручаються в оперативну діяльність підконтрольних органів (наприклад, призупиняють або забороняють роботу підприємств чи їх окремих підрозділів, агрегатів, використання сировини чи матеріалів, зупиняють операції по рахункам у банках тощо).

Характеристика контролю в широкому аспекті зобов'язує згадати й те, що контроль виступає у двох основних видах: 1) державний та 2) не державний. У сукупності вони утворюють контроль соціальний (тобто, у соціумі).

Державний контроль здійснюють державні інституції. Це: 1) орган законодавчої влади – Верховна Рада України; 2) органи державного управління (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, спеціалізовані контролюючі органи (наприклад: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція енергетичного нагляду України та ін.), та

3) контроль, який здійснюється іншими державними органами (наприклад, судовою гілкою влади – системою судів України); 4) Президентом України (плюс Офіс Президента України).

Так само можна класифікувати контроль: 1) за усією сферою публічного адміністрування; та 2) контроль за станом справ в окремих сферах суспільства (наприклад, контроль у митній сфері, у сфері праці; сфері освіти, охорони здоров'я та ін.).

Класифікуючи контроль за сферою діяльності, яка підлягає контролю виділяють контроль: надвідомчий, відомчий, та міжвідомчий.

Надвідомчий контроль здійснюють органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації з питань господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва, незалежно від відомчого підпорядкування об'єктів контролю.

Відомчий контроль здійснюють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади всередині відповідної сфери (охорона здоров'я, освіта, торгівля та ін.), або всередині відповідної структури (наприклад, стан дисципліни в окремому колективі). Вищі органи влади здійснюють контроль за нижчими, (наприклад, Мінохорони здоров'я контролює обласні управління (департаменти) охорони здоров'я відповідних облдержадміністрацій, вони, в свою чергу – районні відділи охорони здоров'я в районах області, районні відділи безпосередньо контролюють – лікарні, полікліники та ін.) Такий контроль тісно пов'язаний із завданнями, що стоять перед окремими структурами. Контрольні повноваження цих контролюючих органів закріплено в законах, положеннях, про них, інших нормативних актах. Контроль з боку центральних органів виконавчої влади, за своєю суттю є відомчим

Міжвідомчий контроль здійснюється органами міжвідомчого контролю та полягає в контролі за дотриманням законодавства, яке висуває однакові вимоги для будь яких органів (не залежно від їх відомчого підпорядкування і сфери діяльності). Наприклад, трудове законодавство, законодавство з питань охорони довкілля та ін. є «універсальним», тобто, їх норми розповсюджують свою силу (однаково

обов'язкові) для всіх державних і не державних структур. До органів міжвідомчого контролю належать, зокрема, і органи, що здійснюють контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, податкової політики, використання енергоресурсів та ін.

Ще однією характерною рисою зазначених видів контролю є те, що тільки за результатами **відомчого контролю** винну особу можна притягнути до **дисциплінарної відповідальності** за тих обставин, що перевірки здійснюють вищі посадові особи, яких наділено правом прийому на роботу. Результатом проведення **надвідомчого або ж міжвідомчого контролю** може стати притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності, оскільки органи, що його здійснюють, є спеціалізованими державними контролюючими підрозділами органів управління (наприклад, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба України з безпеки на транспорті), або ж відносяться до правоохоронних органів України (наприклад, Патрульна поліція Національної поліції України, підрозділи Служби безпеки України та ін.).

Як вже було зазначено у державному управлінні контроль поширюється на всі сфери: господарську, соціально-культурну, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління. Причому тут можна виокремити два основних види контролю: 1) контроль з боку органів публічного адміністрування за підконтрольними їм об'єктами, 2) контроль за діяльністю самих органів публічного адміністрування (наприклад, з боку громадськості, політичних партій, рухів, ЗМІ та ін.).

Поруч з державним контролем у сфері публічного адміністрування виділяють і **не державний контроль**. Він здійснюється недержавними утвореннями, громадянами через системну діяльність інститутів громадянського суспільства з метою розв'язання суспільно значущих завдань, захисту й забезпечення прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів суспільства в цілому, встановлення відповідності функціонування органів публічної влади вимогам законодавства. Такий контроль спрямований на забезпечення ефективності державно-громадських відносин. Він пронизує усі

сфери діяльності людини, у тому числі й сферу публічного адміністрування (контроль профспілок за діяльністю адміністрації підприємства; спрямування звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проектів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади та ін.). Торкається він і сфери побутових та особистих відносин (контроль з боку батьків за дітьми), самоконтроль та ін. Особливістю недержавного контролю є і те, що за його результатами недержавні структури до правової відповідальності порушників самостійно притягнути не можуть. Громадяни та громадські утворення, шляхом звернень до компетентних органів, сигналізують про виявлені ними факти правопорушень, надаючи, таким чином, державі виправити ситуацію.

Виходячи з вищевикладеного, **контроль** можна визначити як *сукупність дій по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання органів державного контролю в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; застосування заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних у порушеннях вимог законодавства осіб.*

83. Звернення громадян, їх види.

Конституція України гарантує всім право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглядати звернення і давати обґрунтовані відповіді у встановлений законом термін (ст. 40 Основного Закону).

Детальне регламентування права на звернення втілено у положеннях Закону України від 02.10.1996 «Про звернення громадян», яким встановлюються основні

правові засади, та в інших нормативних актах. Тут, зауважимо, що сфера дії згаданого закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільно-процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження».

Специфікою звернень громадян як засобу забезпечення законної діяльності суб'єктів публічного адміністрування порівняно з іншими засобами є ініціативність (активність) фізичних осіб (так звані ініціативні, заявні провадження, провадження за ініціативою приватних осіб), відсутність державно-владних повноважень у ініціаторів подання заяв. Автори звернень сигналізують про певні порушення у діяльності суб'єктів публічного адміністрування (виявляють та передають певну інформацію уповноваженим органам (особам).

Шляхом подання звернень громадяни захищають свої права, законні інтереси, свободи й опосередковано (звертаючись до уповноважених органів) захищають існуючі у державі правовідносини, сприяють усуненню правопорушень у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, додержанню правової дисципліни у діяльності суб'єктів публічного адміністрування і режиму законності.

Право на звернення мають всі приватні особи, незалежно від їх приналежності до громадянства України, а також незалежно від їх обсягу дієздатності.

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян,

вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Колективні звернення – звернення, що подане групою осіб (дві та більше особи)

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23⁻¹ Закону України «Про звернення громадян».

Індивідуальне звернення – звернення, що подане одноосібно, тобто однією особою.

Звернення може бути усним та письмовим

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою.

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення

також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, крім випадків, передбачених частиною першою статті 7 Закону України «Про звернення громадян».

Звернення про надання безоплатної правової допомоги розглядаються в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги.

Застосування мов у сфері звернень громадян і рішень та відповідей на них визначає Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

84. Порядок розгляду звернень громадян згідно з Законом України «Про звернення громадян».

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної

влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Теоретично можна виділити чотири стадії провадження за зверненнями громадян.

Першою стадією проваджень за зверненнями громадян є «подання громадянином звернення та його попередній (первинний) розгляд». Моментом початку провадження за зверненнями громадян є його реєстрація. Слід підкреслити, що для уникнення зловживань з боку органів (їх посадових осіб), уповноважених реєструвати звернення, за громадянином закріплене право вимагати від уповноваженого органу на першому аркуші копії звернення проставляти штамп із зазначенням найменування організації (органу), дати надходження та вхідного номера звернення. Така копія повертається громадянину. Наступним процесуальним етапом, що слідує за реєстрацією, є попередній розгляд (первинна обробка), на якому визначається належність звернення до компетенції органу, до якого воно надійшло; призначають конкретного виконавця чи то структурний підрозділ, який буде розглядати та вирішувати звернення по суті; перевіряють звернення на відповідність до формальних вимог, передбачених законодавством та ін.

Стадія «розгляду та вирішення звернення по суті» є другою стадією та складається з двох етапів: розгляду звернення та підготовки і видання рішення за зверненням.

Звернення розглядаються безоплатно і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін

вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

Для кожного виду звернень є свої особливості розгляду.

Так, органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

При поданні заяв (клопотань) органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки. Рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Під час розгляду скарги по суті посадова особа аналізує всі фактичні обставини справи. З цією метою таку особу наділяють комплексом прав та обов'язків, які, однак, кореспондують правам та обов'язкам скаржника (ст. 19 Закону).

Імовірні наслідки розгляду скарги встановлено в ч. 1 ст. 19 Закону. Орган (посадова особа) за результатами розгляду скарги вправі: 1) скасувати оскаржуване рішення; 2) змінити рішення; 3) вжити заходів для припинення неправомірних дій; 4) відмовити у задоволенні скарги. Цей перелік наслідків, очевидно, є неповним, адже існують більш деталізовані варіанти вирішення скарги у підзаконних актах (для прикладу: у Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній аудиторській службі України та її міжрегіональних територіальних органах передбачено й інші варіанти рішень, що ухвалюють внаслідок розгляду скарг приватних осіб).

Законом заборонено надавати неоднозначні, необґрунтовані або неповні відповіді (рішення) на звернення приватних осіб. Але в Законі не встановлені вимоги до форми та змісту подібних відповідей (рішень). Означені вимоги викладено у деяких підзаконних нормативно-правових актах, приміром в Порядку розгляду скарг на рішення органів Пенсійного фонду України щодо пенсійного забезпечення, затвердженого постановою Пенсійного фонду України від 12.10.2007 р. № 18–6.

«Оскарження рішення за зверненням» є факультативною стадією, що охоплює етап підготовки скарги та її подання до компетентного органу, що включають в себе дії, передбачені Законом України «Про звернення громадян» або Кодексом адміністративного судочинства України. Стадія вважається завершеною з моменту подання скарги до уповноваженого органу виконавчої влади (його посадової особою) або до суду. Оскарження рішення за скаргою суб'єкта публічного адміністрування відбувається в судовому порядку.

Стадія «виконання рішення уповноваженого органу за зверненням» є завершальною стадією, її зміст становлять такі процесуальні етапи як: надіслання рішення по суті заявнику, скаржнику; внесення відомостей про результати розгляду і виконання до реєстраційно-контрольних карток звернень громадян; направлення рішення до безпосередніх виконавців; контроль за виконанням.

85. Поняття і види адміністративно-правових режимів

Категорія «адміністративно-правовий режим» іманентно пов'язана з такими поняттями науки адміністративного права, як: «адміністративно-правове регулювання», «режим», «правовий режим».

Слово «режим» (фр. *regime*, лат. *regimen* - управління) семантично може вживатися в різних значеннях, наприклад: державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок чого-небудь; умови діяльності, роботи, існування чого-небудь. Але переважне значення має тлумачення поняття «режим» як системи правил, норм, заходів, необхідних для досягнення тієї чи іншої мети.

Відповідно, правовий режим найчастіше визначається як «нормативно закріплений порядок регулювання, виражений у специфічному комплексі правових прийомів і засобів регулювання, що характеризують поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливе спрямування регулювання».

Термін «адміністративно-правовий режим» широко вживається у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Часто користуються цим терміном і законодавці, використовуючи конструкції типу «спеціальний режим оподаткування», «режим державного кордону», «режим спеціальної митної зони» тощо. При цьому аналіз правової літератури і нормативних актів свідчить про відсутність єдиного теоретичного підходу до розуміння поняття «адміністративно-правовий режим».

Для галузі адміністративного права характерна наявність правових режимів, які належать до сфери публічного управління, тобто до тієї сфери, де відносини між державними органами, підприємствами, установами й організаціями різних форм власності, об'єднаннями громадян та громадянами регулюються здебільшого адміністративно-правовими нормами, які переважно містять заборони і приписи, що, у свою чергу, зумовлює специфіку цих режимів.

При цьому кожний режим має свій предмет правового регулювання, тобто пов'язаний зі спеціальною групою суспільних відносин, яку визначають як «режимно-функціональну».

В адміністративно-правовій доктрині поняття «адміністративно-правового режиму» тривалий час пов'язувалося виключно з режимами, що встановлюються державою в особливих, кризових ситуаціях (приміром, надзвичайний, воєнний стан). Вважалося, що адміністративно-правовий режим у наведеному контексті пов'язаний лише з екстраординарним обмеженням прав і свобод людини, які закріплені Конституцією України, і не може розповсюджуватися на ситуації нормального функціонування соціально-культурних, економічних й політичних інститутів. Але згодом у науці вирізнилися два підходи: (а) статичний, або - ординарний, (б) динамічний, або - неординарний. У першому випадку (статичний) адміністративно-правовий режим - це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання в умовах стабільного державного стану (паспортний режим, режим вільної економічної зони, режим державної таємниці тощо).

У другому випадку (динамічний) адміністративно-правовий режим розглядають як консолідоване поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, підібраних та застосовуваних у зв'язку з умовами (ситуацією), що склалась на цей час і має неординарний (надзвичайний) характер (режим карантину, воєнного стану, надзвичайного стану тощо).

Всі адміністративно-правові режими мають спільні ознаки: (1) застосовуються в сфері діяльності органів публічного адміністрування у зв'язку з виконанням ними своїх повноважень, застосовуються за для забезпечення безпеки, оборони, захисту об'єктів правового регулювання та ін.; (2) пов'язані з встановленням забороняючих, зобов'язуючих, обмежуючих режимних правил; (3) передбачають застосування спеціальних адміністративно-правових методів впливу, включаючи заходи адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Також загальними для всіх адміністративно-правових режимів є: (1) метод правового регулювання, який в адміністративному праві ґрунтується на імперативному типі регулювання; (2) особливі адміністративно-правові засоби та форми встановлення прав і обов'язків (виражаються в особливих процедурно-процесуальних формах); (3) принципи запровадження та реалізації, насамперед такі, як верховенство права, законність, відповідальність органів виконавчої влади

та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо; (4) опора на адміністративне законодавство, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин в сфері публічного адміністрування; (5) наявність спеціально уповноважених державних органів і служб, до повноважень яких входить застосування вичерпного переліку режимних заходів (Міністерство оборони України, Національна поліція, Митна служба, Прикордонна служба тощо); (6) просторово-часові межі дії режимів, тобто: чи діє режим на всій території України, чи в окремих місцевостях, чи він діє на постійній основі (митний, прикордонний, паспортний режими) чи є введеним на якийсь певний термін (режими надзвичайного, воєнного, екологічного стану); (7) мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму, при тому, що єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки суспільства та держави.

Головним елементом, що становить ядро будь-якого адміністративно-правового режиму, є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і реалізація ними своїх прав у певних ситуаціях (умовах), тобто режимні правила.

При встановленні конкретних елементів того чи іншого адміністративно-правового режиму законодавцем враховуються: (1) специфіка суспільних відносин, для врегулювання яких буде використовуватися режим; (2) специфіка об'єкта правового регулювання; (3) специфіка правового статусу суб'єкта, що здійснює режимне регулювання і контрольно-наглядові функції.

Характерно, що перелік спеціальних заходів у законодавстві є вичерпним і цільовим залежно від тих конкретних життєвих обставин, що стали підставою для введення режиму надзвичайного стану або будь-якого іншого. Це виключає розширене тлумачення і відомче свавілля при застосуванні таких режимів.

Розглянуті вище елементи дають можливість виділити в структурі адміністративно-правових режимів дві взаємопов'язані сторони - змістовну і юридичну (формальну). Змістовна складається з: (1) мети і причин існування

режиму, (2) його організаційних, економічних елементів; (3) пов'язаних із ними дій. Юридична сторона визначає: (1) хто, на якій території, на який термін встановлює режим; (2) процедуру його введення, скасування, зміни, а також систему «режимних» обов'язків і прав.

В юридичній науці пропонуються різноманітні підходи до класифікації адміністративно-правових режимів. Найбільш поширеною є класифікація за критеріями: (1) за територією: загальнодержавні й такі, що діють в окремих регіонах або місцях (наприклад, режим прикордонної зони); (2) за часом дії: постійні (паспортний режим), тимчасові (режим воєнного стану) та ситуаційні (режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи); (3) за глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій: звичайні та спеціальні; (4) за масштабами волі громадян та організацій у використанні їхніх можливостей для реалізації суб'єктивних прав: пільгові та обмежувальні тощо.

86. Звичайні та надзвичайні адміністративно-правові режими

За рівнем обмеження прав та законних інтересів людини режими поділяють на звичайні та надзвичайні.

Запровадження звичайних режимів не веде до обмежень будь-яких конституційних прав людини і громадянина, хоча може змінити порядок їх реалізації. Звичайних режимів набагато більше, ніж надзвичайних, вони різноманітні, а тому виокремити їх спільні риси майже неможливо. Звичайними режими є: режими певних територій - режим земель, режим заповідного фонду, режим зони митного контролю, режим вільної економічної зони тощо; режими об'єктів – правові режими майна, режим об'єктів культурної спадщини тощо; режими діяльності – режим іноземного інвестування, режим обігу наркотичних засобів, митні режими тощо.

Надзвичайні режими це такі адміністративно-правові режими запровадження котрих передбачає обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина. Обмеженими можуть бути і права юридичних осіб. До числа таких

режимів можна віднести: 1) режим надзвичайного стану регулюється Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»; 2) режим воєнного стану регулюється Законом України « Про правовий режим воєнного стану»; 3) режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи регулюється Законом України « Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»; 4) режим тимчасово окупованої території регулюється Законом України « Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»; 5) режим у районі проведення антитерористичної операції регулюється Законом України «Про боротьбу з тероризмом»; 6) режим зони надзвичайної екологічної ситуації регулюється Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Усі згадані режими, крім режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, є строковими та розраховані на невизначене коло осіб. Щодо території дії режимів, то режим воєнного стану та надзвичайного стану можуть бути як загальнодержавними так і місцевими, інші- тільки місцевими.

Охарактеризуємо надзвичайний режим на прикладі режиму воєнного стану.

Підставою запровадження є: а) збройна агресія; б) загроза нападу; в) небезпека державній незалежності; г) загроза територіальній цілісності України.

Водиться Указом Президента України ухваленим на підставі подання Рада національної безпеки і оборони України. Після видання указу Президент негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Після затвердження Указу він підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб разом з законом про його затвердження. Указ набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом. Воєнний стан може бути введений на всій території України або на її частині.

Строк на який вводиться цей режим визначається в Указі про його запровадження. Дія режиму поширюється на невизначене коло осіб. Під час дії

цього режиму можуть бути запроваджені обмеження прав і свобод людини. Вичерпний перелік таких обмежень та інших заходів воєнного стану має бути зафіксований в Указі про введення воєнного стану.

Заходи режиму воєнного стану реалізуються Президентом України, органами військового командування та військовими адміністраціями. Військові адміністрації поєднують повноваження щодо реалізації заходів воєнного стану та цивільного управління. Органи військового командування реалізують заходи воєнного стану.

87. Дозвільно-ліцензійна діяльність в Україні

Дозвільно-ліцензійна діяльність є важливим засобом управлінського впливу. Необхідність істотного розширення інституту ліцензування багатьох видів діяльності в Україні була обумовлена змінами в характері впливу держави на суспільні відносини, що складаються у сферах державного адміністрування та економіки.

Дозвільно-ліцензійну діяльність можна розглядати і як правовий інститут, тобто сукупність правових норм, що регулюють такі типи відносин: відносини, що виникають в результаті створення системи органів, які мають право видавати дозволи або ліцензії на створення окремих видів діяльності; відносини щодо організації діяльності органів, які здійснюють ліцензування; відносини, що виникають між органами виконавчої влади й особою, яка бажає одержати, одержала чи втратила дозвіл на проведення того чи іншого виду діяльності.

Інститут дозвільно-ліцензійної діяльності є комплексним, оскільки містить у собі норми адміністративного і цивільного права, де наявність дозволу або ліцензії є підставою для виникнення правоздатності і майнових відносин під час здійснення окремих видів діяльності.

Дозвільно-ліцензійна діяльність відноситься до системи відносин, які виконуються державою, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, де потрібне точне виконання параметрів і визначеної правової поведінки.

Дозвільно-ліцензійна діяльність має свої принципи організації управлінського впливу, до яких належать: – обмеження державного втручання в активність соціальних інститутів; – демонополізація професійної діяльності, зацікавленість громадян у виконанні адміністративних умов дозвільно-ліцензійної діяльності; – координація держави і громадян у реалізації програм управління; – спеціалізація управлінського впливу; – професійна компетентність, дотримання усіх прав та свобод громадян щодо цього виду діяльності. Така діяльність виступає формою контролю за набуттям спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових дозвільно-ліцензійних умов, припиненням діяльності суб'єкта дозвільно-ліцензійних правовідносин, а теж формою контролю за законністю використання обмежених ресурсів.

Дозвільно-ліцензійна діяльність – це особливий адміністративно-правовий режим (порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що створюють особливу спрямованість правового регулювання), що у даному випадку пов'язано з одержанням суб'єктом спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади, які добровільно виконуються суб'єктом ліцензування.

Норми, що регулюють дозвільно-ліцензійну діяльність, охоплюють відносини в межах однієї галузі, тобто складають самостійний адміністративно-правовий інститут.

Таким чином, дозвільно-ліцензійна діяльність є формою виконавчої діяльності, вираженої в санкціонуванні, офіційному визнанні за визначеними суб'єктами прав на діяльність різними видами діяльності, коли потрібен високий професіоналізм і кваліфікація, а теж здійснення контролю за фактично здійснюваними діями. Дозвільно-ліцензійна діяльність є одним з основних і необхідним засобом управлінського впливу, за допомогою якого громадяни нашої держави отримують змогу розширювати свою активність у зв'язку з наявністю відповідних нормативних приписів.

Дозвільним органом виступають органи виконавчої влади або місцевих рад. В Україні немає єдиного державного дозвільного органу, що видає дозволи (ліцензії) на всі види діяльності. Дозволи видаються різними вищими або місцевими органами виконавчої влади. Якщо дозвіл на будь-який вид діяльності може видавати як вищий, так і місцевий орган виконавчої влади, то вважається, що на підставі дозволу, виданого центральним органом, діяльність може здійснюватися на всій території України, а на підставі дозволу, виданого місцевим органом – на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для отримання дозволу суб'єкт повинен особисто чи через уповноважену особу звернутися до відповідного дозвільного органу із заявою встановленого зразка. Заява про видачу дозволу повинно містити наступні дані: відомості про суб'єкта – заявника (найменування, місцезнаходження, ідентифікаційний код, банківські реквізити юридичної особи; П.І.Б., паспортні дані, ідентифікаційний номер фізичної особи); вид діяльності на здійснення якої заявник хоче отримати дозвіл. Заява про видачу дозволу та додані до нього документи приймаються за описом, копія якого видається заявнику. У випадку, якщо заяву підписано або подано особою, яка не має на це повноважень, або документи, що додаються до заяви, оформлені з порушенням встановлених законодавством вимог, така заява може бути залишена дозвільним органом без розгляду. Про залишення заяви без розгляду дозвільний орган письмово повідомляє заявника. Після усунення причин, які послужили підставою для залишення заяви без розгляду, заява про видачу дозволу може бути подано повторно. За заявою, прийнятому до розгляду, дозвільний орган може прийняти одне з двох рішень: про видачу або про відмову у видачі дозволу. Після розгляду заяви та прийняття рішення про видачу або про відмову у видачі дозволу орган письмово повідомляє про це заявника.

Кожен суб'єкт, який виконує своєрідну діяльність, що підлягає ліцензуванню у встановленому чинним законодавством порядку, повинен виконувати відповідні дозвільні умови, обставини щодо яких пояснюються особливостями провадження виду діяльності та відносять кадрові, організаційні, технологічні, спеціальні вимоги

88. Організаційно-правові засади управління економікою

Державне управління у сфері економіки має за мету органічне поєднання заходів економічного зростання і фінансової стабілізації з активною соціальною політикою, підвищенням життєвого рівня населення, його платоспроможного попиту. Основними напрямками, що охоплюються державним керівництвом та регулюванням у сфері економіки є: фінансова політика та її стабілізація; грошово-кредитна політика і зміцнення банківської системи; інноваційно-інвестиційна діяльність; удосконалення приватизаційних процесів; посилення управління державним сектором економіки; зовнішньоекономічна політика і залучення іноземних інвестицій; подолання платіжної кризи; політика доходів та регулювання заробітної плати; стимулювання малого бізнесу; соціальна політика.

Зміст державного керівництва у сфері економіки полягає в: удосконаленні взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів державної виконавчої влади на місцях, органів місцевого самоврядування, організацій та об'єднань роботодавців; чіткому закріпленні компетенції центральних і місцевих органів виконавчої влади в економічній сфері; поглибленні децентралізації в управлінні економікою, гарантуванні реалізації економічних прав місцевих органів виконавчої влади, підприємств і установ, неутручання в питання, віднесені до їх компетенції та компетенції органів місцевого самоврядування; удосконаленні правового статусу міністерств і відомств, що здійснюють управління галузями народного господарства; конкретизації в нормативних актах (статутах) завдань і функцій центральних органів виконавчої влади, їх повноважень по координації і регулюванню у відповідних галузях і сферах управління; підготовці фахівців для галузей народного господарства, недержавних структур – на договірних засадах, їх перепідготовці та перекваліфікації та ін.

Зазначимо що управління економікою здійснюється систематично та цілеспрямовано і спирається на низку документів комплексного характеру. Перед усім це Національна економічна стратегія до 2030 року, затверджена Постановою КМУ № 179 від 3 березня 2021 року та Стратегія економічної безпеки на період до 2025 року, затверджена Указом Президента України № 347/2021. Звичайно

війна наклала істотний відбиток на виконання обох стратегій, і по її закінченню постане необхідність в ухваленні нових нормативних актів аналогічної спрямованості. Приймаються аналогічні документи і на місцевому рівні (наприклад Обласна програма економічного та соціального розвитку Рівненської області на 2023 рік).

Серед органів управління економікою визначальне місце посідає Кабінет Міністрів України, який розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, здійснює управління об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері економіки є Міністерство економіки, що діє на підставі Положення про Міністерство економіки України, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 «Питання Міністерства розвитку економіки».

Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну цінову політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, зокрема електронних, та здійснення контролю за її реалізацією, інтелектуальної власності, публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів; державну інвестиційну політику, державну інноваційну політику в реальному секторі економіки, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, зокрема з метою розвитку сільського господарства; державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу; державну політику у

сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції; державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, карантину та захисту рослин; державної політики у сфері ветеринарної медицини; державної політики у сфері державного матеріального резерву, державного експортного контролю; формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності; формування та реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю та зайнятість населення.

Особливе значення для управління економікою має Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Державна регуляторна служба України. Перша з них зорієнтована на здійснення контролю у різних напрямках (цінами та ціноутворенням; стандартизація та метрологія; реклама; захист прав споживачів; дотримання санітарних норм; тощо). Друга ж має на меті захист прав підприємців та дерегуляцію господарської діяльності.

Перший віце-прем'єр-міністр України – Міністр економіки скеровує діяльність Державної служби експортного контролю України, Державного агентства резерву України, Державної служби України з питань праці.

Повноваження у сфері управління окремими галузями економіки мають профільні міністерства: Міністерство енергетики України, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Повноваження щодо міжгалузевого управління економікою мають деякі інші центральні органи виконавчої влади: Державна екологічна інспекція

України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Бюро економічної безпеки України, тощо.

При здійсненні управління у сфері економіки органи виконавчої влади загальної, галузевої та міжгалузевої компетенції в різних формах і за багатьма напрямками реалізують контрольні і наглядові повноваження. Функції контролю і нагляду виконують органи виконавчої влади (посадові особи) як безпосередньо в процесі управлінської діяльності, так і через спеціально створювані в системі управління організаційно-правові форми контролю.

У сфері економіки контроль (нагляд) тією чи іншою мірою здійснюють фактично всі спеціально створені інспекції, служби та інші органи відповідно до своїх повноважень. Це органи державного пожежного нагляду, органи, що здійснюють санітарний нагляд, антимонопольні органи, та ін.

Важливе значення для управління економікою має надання адміністративних послуг. Власне на єдиному порталі адміністративні послуги розділено на дві групи: для громадян та для бізнесу (тобто ті, що пов'язані з економікою). До «економічних» адміністративних послуг зокрема належать: реєстрація юридичних осіб та підприємці, ліцензування, надання різноманітних дозволів, акредитація, стандартизація, тощо.

Постійно зростає роль електронного урядування в царині економіки. Широковідомими сервісами є портал публічних закупівель «Прозоро» та державний інформаційний веб-портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі».

89. Організаційно-правові засади управління соціально-культурною сферою

Державне управління в соціально-культурній сфері – виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених на те органів виконавчої влади щодо організації та виконання на основі чинного законодавства завдань і функцій держави щодо розвитку освіти та науки, охорони здоров'я людей, розвитку культури та мистецтва, фізкультури і спорту, сприяння сім'ї та молоді, а також соціального захисту населення.

Особливість соціально-культурної сфери полягає в тому, що в ній концентруються конкретні питання забезпечення та захисту гарантованих Конституцією прав і свобод громадян у культурній, соціальній та пов'язаних з ними сферах. Це сфера суспільного (нематеріального за своїм характером) життя людей, пов'язана з їх освітою, вихованням, інтелектуально-культурним розвитком, охороною їх здоров'я, соціальним захистом та задоволенням інших соціально-культурних потреб людини.

Законодавство у цій сфері покликане забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства в сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві.

В організаційно-правовому аспекті розрізняються галузі (підгалузі) управління соціально-культурною діяльністю: загальною середньою освітою, вищою освітою, професійно-технічною освітою; мистецтвом і культурно-просвітницькою роботою, кінематографією, телебаченням і радіомовленням; видавничою справою, поліграфією й книжковою торгівлею; охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, соціальним захистом населення.

Виходячи з аналізу організаційних зв'язків і повноважень державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво соціально-культурним будівництвом – Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, спеціальні галузеві органи управління – міністерства та інші органи центральної виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади.

Державне управління у соціально-культурній сфері здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових та індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів та здійснення відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Законодавство в цій сфері забезпечує естетичне і моральне, культурне та духовне виховання особи, охорону здоров'я, навчання, соціальний захист, в тому числі під час чергового етапу адміністративної реформи.

Сьогодні до системи органів виконавчої влади України, які здійснюють адміністрування в соціально-культурній сфері входять: Міністерство культури та інформаційної політики України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство у справах ветеранів України; Державне агентство України з питань кіно; Український інститут національної пам'яті; Державна служба України з етнополітики та свободи совісті; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти; Державне агентство розвитку туризму України; Державна служба якості освіти України; Національна комісія зі стандартів державної мови; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Національна служба здоров'я України; Національна соціальна сервісна служба України; Пенсійний фонд України.

Безпосереднє публічне адміністрування в зазначеній сфері здійснюють уповноважені центральні органи виконавчої влади (міністерства, агентства, інспекції, служби) та їх територіальні структурні підрозділи.

На місцевому (регіональному) рівні публічне адміністрування соціально-культурної сфери здійснюють обласні і районні державні адміністрації, до структури яких переважно входять територіальні підрозділи вищезазначених центральних органів виконавчої влади. Підвищується і роль регіонів у соціально-культурній сфері. З чітким законодавчим розподілом повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між загальнодержавним, територіальним і місцевими рівнями управління центр ваги управління соціально-культурною сферою має бути перенесений на рівень регіонів. Соціальна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я тощо – все це має перейти переважно до компетенції місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та складати головний зміст їх діяльності. Це мусить супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування.

90. Організаційно-правові засади управління адміністративно-політичною діяльністю

В адміністративно-правовій доктрині та практиці публічного адміністрування до сфери управління у сфері адміністративно-політичної діяльності відносять: управління обороною, управління національною безпекою, управління внутрішніми справами, управління у сфері забезпеченням безпеки в надзвичайних ситуаціях, управління закордонними справами, управління юстицією.

Особливість сфери управління адміністративно-політичної діяльністю полягає у тому, що вона: 1) знаходиться у виключному віданні України як унітарної держави (ст. 2 Конституції України); 2) виключними повноваженнями в адміністративно-політичній сфері, відповідно до Конституції України, наділений Президент України; 3) безпосереднє управління в адміністративно-політичній сфері здійснюється органами державної виконавчої влади. Очолює цю систему Кабінет Міністрів України.

Повноваження в адміністративно-політичній сфері також реалізують такі органи: а) Міністерство внутрішніх справ; б) Міністерство оборони України; в) Міністерство юстиції України; г) Міністерство закордонних справ; д) Національне агентство України з питань державної служби; є) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України тощо.

Відносини у цій сфері мають, як правило, правоохоронний характер функцій, які здійснюють суб'єкти (органи), що реалізують державну політику у цій сфері. Основу цього виду діяльності складають управлінські відносини, які мають свою специфічну структуру, і які мають домінантний характер, що не виключає можливості виникнення, розвитку чи припинення в їх діяльності інших – не управлінських відносин.

Ці відносини, також, мають: 1) чітко визначений нормативний характер суб'єктів та об'єктів у цій діяльності; 2) здійснюються мілітаризованими суб'єктами управління (за винятком управління юстицією); 3) змістом цієї діяльності є охорона та захист держави, суспільства та окремих громадян як від

внутрішніх, так і зовнішніх загроз; 4) закріплення об'єктів охорони та захисту суб'єктами адміністративно-політичної діяльності на конституційному рівні; 5) встановлення для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби та особливий порядок притягнення їх до відповідальності.

Управління обороною. Оборона України – це система 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. Обороздатність держави – це здатність держави до захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Вона складається з матеріальних і духовних елементів та є сукупністю воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та належних умов для його реалізації.

Специфічну роль у сфері управління адміністративно-політичної діяльності займають територіальна оборона та цивільний захист України як мирний час так і в умовах воєнного стану. 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 у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Управління національною безпекою. Безпека досягається веденням єдиної політики у галузі її забезпечення, системою заходів економічного, політичного, організаційно-правового та іншого характеру адекватно загрозам життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Вона охоплює заходи не тільки політичного, економічного, правового, а й екологічного, медичного, воєнного, а також спеціального характеру. Тому законодавством передбачено, що у здійсненні заходів щодо національної безпеки беруть участь органи законодавчої, виконавчої і судової влади, недержавні організації, інститути громадянського суспільства, а також громадяни. На законодавчому рівні під

національною безпекою України розуміють захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. У загальному розумінні під *національною безпекою* розуміють стан захищеності державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб. Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Стратегією національної безпеки України визначено її основні цілі, серед яких розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Управління внутрішніми справами. Сфера внутрішніх справ як об'єкт управління в адміністративному праві традиційно розглядається як сукупність суспільних відносин, що складається в процесі: по-перше, підтримання публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку; по-друге, зміцнення законності, профілактики і запобігання правопорушенням; по-третє, надання соціальної та правової допомоги громадянам і адміністративних послуг населенню, а також надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Безпосереднє управління внутрішніми справами в Україні традиційно покладено на Міністерство внутрішніх справ України. Міністерство внутрішніх

справ забезпечує спрямування і координацію КМ України через Міністра внутрішніх справ діяльності Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Національної гвардії, що реалізують державну політику у відповідних сферах (органи системи Міністерство внутрішніх справ). Служба в органах системи Міністерство внутрішніх справ має певні особливості, зумовлені характером здійснюваних ними завдань та функцій.

Управління у сфері забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях. Територія України, її населення, як і території та населення інших країн світу, не убезпеченні від ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, які можуть зумовити людські втрати і заподіяти значну матеріальну шкоду. Надзвичайною ситуацією у законодавстві України вважається обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності. Правове регулювання забезпечення безпеки в надзвичайною ситуацією має комплексний характер і поєднує норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, кримінального, господарчого, фінансового тощо).

Управління закордонними справами. Управління закордонними справами – це діяльність органів держави, спрямована на здійснення зовнішньої політики України. Ст. 18 Конституції України безпосередньо регулює конституційні засади зовнішньої політики України. В ній закріплено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва

з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Управління юстицією. Управління юстицією – це спрямована на зміцнення законності, організацію захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні ефективного функціонування та розвитку нотаріату, органів запису актів цивільного стану, судово-експертних установ та адвокатури. Управлінню у сфері юстиції притаманні підзаконність, державно-владний, організуючий характер. Разом з тим, воно має і свої особливості, зумовлені специфікою органів та установ юстиції. Однією з особливостей державного управління юстиції є багатооб'єктність. Це означає, що до об'єктів управління у сфері юстиції належать судові установи, нотаріальні контори, органи реєстрації актів цивільного стану, судово-експертні установи та адвокатура. Всі вони мають різне правове становище, відрізняються за своїм призначенням і обсягом компетенції. Інша особливість юстиції зумовлена попередньою і полягає в різноманітності форм і методів управління, які застосовуються органами юстиції. Так, щодо державних нотаріальних органів та органів реєстрації актів цивільного стану застосовується метод керівництва; щодо органів адвокатури – метод регулювання.