МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

CHERNIVTSI LAW SCHOOL

YURIY FEDKOVYCH CHERNIVTSI NATIONAL UNIVERSITY

ПРАВНИЧЕ ТОВАРИСТВО В ЧЕРНІВЦЯХ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора Віталія Вдовічена,
доктора юридичних наук, професора Тетяни Коломоєць,
доктора юридичних наук, професора Ігоря Ковбаса

Видавництво
«Юридика»
2026

УДК 342.9(477)(075.8)
А313

Рецензенти:

Діхтієвський Петро Васильович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Національної академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права КНУ імені Тараса Шевченка;

Кобилецький Микола Мар'янович, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка;

Федчишин Сергій Анатолійович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Рекомендовано до друку Вченою радою
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(протокол № 5 від від 27 квітня 2026 року)

Адміністративне право України : підручник / І. І. Бабін, В. А. Вдовічен, Л. І. Вдовічена та ін. ; за заг. ред. В. А. Вдовічена, Т. О., Коломоєць та І. В. Ковбаса. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2026. – 664 с.

А313

ISBN 978-617-8574-97-0

У підручнику викладено програмний курс адміністративного права України з урахуванням сучасної доктрини публічного права, чинного адміністративного законодавства та актуальної судової практики. Особливу увагу приділено людиноцентристському підходу в адміністративному праві, забезпеченню прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень, а також імплементації європейських стандартів належного врядування.

Підручник підготовлено відповідно до освітньої програми за спеціальністю 081 «Право», призначений для здобувачів вищої освіти рівня спеціаліста (магістра), аспірантів, науково-педагогічних працівників, а також практикуючих юристів, суддів, адвокатів і працівників органів публічної влади.

УДК 342.9(477)(075.8)

ISBN 978-617-8574-97-0

© Колектив авторів, 2026
© Чернівецький національний університет імені Ю. Федьковича, 2026

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 9

РОЗДІЛ 1
ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 11
1.1 Інституалізація адміністративного права у правовій системі 13
1.1.1 Історичні передумови виникнення адміністративного права 13
1.1.2 Окреслення адміністративного права як юридичної галузі 22
1.1.3 Дефініція адміністративного права 24
1.2 Норми і відносини адміністративного права 28
1.2.1 Норми адміністративного права 29
1.2.2 Відносини адміністративного права 46
1.3 Предмет, методологія і доктрина адміністративного права 53
1.3.1 Предмет адміністративного права 54
1.3.2 Методологія адміністративного права 80
1.3.3 Доктрина адміністративного права 89
1.4 Європейські стандарти адміністративного права 97
1.4.1 Поняття європейських стандартів адміністративного права 97
1.4.2 Сфери застосування європейських стандартів адміністративного права 100

РОЗДІЛ 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 112
2.1 Поняття та значення принципів адміністративного права 112
2.2 Принцип верховенства права та його складові 115
2.3 Принципи належного урядування в європейському праві: стандарти Ради Європи та доктринальні підходи Венеційської комісії 125

РОЗДІЛ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 138
3.1 Поняття, ознаки та види джерел адміністративного права 138
3.2 Формалізовані національні джерела адміністративного права 145
3.3 Адаптація адміністративного законодавства України до європейських стандартів 151
3.4 Місце в системі джерел адміністративного права України 154
3.5 Судові рішення в системі джерел адміністративного права 159
3.6 Неформалізовані джерела адміністративного права 160

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ФІЗИЧНИХ ОСІБ . . . 162
4.1 Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права . . . 162
4.2 Структура адміністративно-правового статусу фізичної особи . . . 164
4.2.1 Адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб . . . 164
4.2.2 Суб'єктивні права та обов'язки особи в адміністративному праві . . . 166
4.3 Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус особи . . . 172
4.3.1 Статус членів адміністративних колективів . . . 172
4.3.2 Статус суб'єктів адміністративної опіки . . . 173
4.3.3 Статус жителів територій із особливим правовим режимом . . . 175
4.3.4 Статус суб'єктів дозвільної системи . . . 177
4.3.5 Статус іноземців та осіб без громадянства . . . 181

РОЗДІЛ 5
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ, НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ІНШИХ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА . . . 184
5.1 Поняття та ознаки громадських об'єднань . . . 184
5.2 Види громадських об'єднань . . . 189
5.3 Основні напрями реалізації адміністративно-правового статусу громадських об'єднань . . . 192
5.4 Особливості адміністративно-правового статусу політичних партій . . . 197
5.5 Особливості адміністративно-правового статусу молодіжних і дитячих громадських організацій . . . 204
5.6 Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій . . . 208

РОЗДІЛ 6
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ КОМПЕТЕНЦІЇ . . . 215
6.1 Структура та компетенція суб'єкта публічної адміністрації . . . 215
6.2 Поняття адміністративних повноважень. Види адміністративних повноважень. Виникнення та припинення адміністративних повноважень . . . 223
6.3 Доктрина дискреційних повноважень . . . 229
6.4 Правові основи взаємодії національних суб'єктів публічної адміністрації з інституціями ЄС та НАТО . . . 235

РОЗДІЛ 7
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ . . . 239
7.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади . . . 239
7.2 Особливості адміністративно-правового статусу органів, що належать до різних ланок системи виконавчої влади . . . 242
7.3 Відмінність адміністративно-правового та конституційно-правового статусу органів виконавчої влади . . . 244
7.4 Особливості адміністративно-правового статусу КМУ: повноваження внутрішнього адміністрування, зовнішнього адміністрування та нормотворчі повноваження . . . 246
7.5 Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, внутрішня структура даних органів та напрями їх взаємодії з органами виконавчої влади інших ланок . . . 249
7.6 Особливості адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій та елементи їх внутрішньої структури . . . 255
7.7 Особливості адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій за умов дії воєнного стану . . . 259

РОЗДІЛ 8
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ . . . 263
8.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Президента України . . . 263
8.2 Відмінність адміністративно-правового та конституційно-правового статусу Президента України . . . 266
8.3 Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування . . . 268
8.4 Адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування . . . 272
8.5 Власні та делеговані адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування . . . 276
8.6 Напрями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні . . . 277

РОЗДІЛ 9
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ . . . 283
9.1 Органи державної влади, які не належать до жодної з гілок влади (НБУ, СБУ, ЦВК, ВРП, ВККС, Нацкомісії) . . . 283
9.2 Юридичні особи публічного права, які не наділені владними повноваженнями, проте слугують реалізації та захисту публічних прав осіб (публічні установи та фонди публічного права) . . . 291

РОЗДІЛ 10
СЛУЖБОВЕ ПРАВО . . . 306
10.1 Основи публічної служби та антикорупційної політики держави . . . 306
10.1.1 Поняття та ознаки публічної служби . . . 306
10.1.2 Європейські стандарти публічної служби . . . 309
10.1.3 Види публічної служби . . . 311
10.1.4 Обмеження і заборони публічних службовців . . . 315
10.1.5 Декларування доходів публічних службовців . . . 326
10.2 Основи правового статусу державного службовця . . . 328
10.2.1 Поняття державної служби та державного службовця . . . 328
10.2.2 Види державних службовців . . . 329
10.2.3 Права та обов'язки державних службовців . . . 331
10.2.4 Прийняття на державну службу . . . 334
10.2.5 Проходження державної служби . . . 337
10.2.6 Припинення державної служби . . . 342
10.2.7 Юридична відповідальність державних службовців . . . 346
10.2.8 Управління державною службою . . . 349
10.3 Служба в органах місцевого самоврядування . . . 351
10.3.1 Поняття служби в органах місцевого самоврядування . . . 351
10.3.2 Класифікація посад в органах місцевого самоврядування . . . 351
10.3.3 Права та обов'язки службовців органів місцевого самоврядування . . . 352
10.3.4 Вступ на службу в органах місцевого самоврядування. Проходження служби в органах місцевого самоврядування . . . 353
10.3.5 Припинення служби в органах місцевого самоврядування . . . 354

РОЗДІЛ 11
НОРМАТИВНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ . . . 356
11.1 Поняття та ознаки нормативних актів публічної адміністрації . . . 356
11.2 Види нормативних актів публічної адміністрації . . . 359
11.3 Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації . . . 362
11.4 Процедура видання нормативного акта публічної адміністрації . . . 365
11.5 Антикорупційна експертиза актів публічної адміністрації . . . 373
11.6 Незаконність нормативного акта публічної адміністрації, способи усунення правових прогалин і колізій, скасування акта публічної адміністрації . . . 375

РОЗДІЛ 12
АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ . . . 379
12.1 Поняття та ознаки адміністративного акта . . . 379
12.2 Види адміністративних актів. Поняття та стадії процедури прийняття адміністративного акта. Вимоги до процедури прийняття адміністративного акта . . . 388

12.3 Набуття чинності адміністративним актом 396
12.4 Припинення дії адміністративного акта 398
12.5 Нікчемний адміністративний акт 400

РОЗДІЛ 13
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР 404
13.1 Поняття та ознаки адміністративного договору 404
13.2 Відмінність між адміністративним і цивільно-правовим договорами 411
13.3 Види адміністративних договорів 412
13.4 Передумови та підстави укладення адміністративного договору 420
13.5 Вимоги до законності адміністративного договору 422
13.6 Протиправні адміністративні договори 424

РОЗДІЛ 14
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ 428
14.1 Стан запровадження електронного урядування в Україні 428
14.2 Зміст та співвідношення понять «електронне урядування», «електронна держава», «електронний уряд», «електронний парламент» 431
14.3 Моделі електронного урядування 433
14.4 Етапи розвитку електронного урядування 435
14.5 Основні проблеми розвитку електронного урядування в Україні 438
14.6 Способи та шляхи впровадження в Україні електронного урядування 440
14.7 Проєкт «Цифрова Україна». Портал iGov.org.ua 443
14.8 Електронні петиції: мета і порядок їх надання 445
14.9 Електронний документообіг: поняття та особливості 448
14.10 Поняття та принципи надання електронних публічних послуг 451
14.11 Процедура надання електронних публічних послуг 452

РОЗДІЛ 15
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ 456
15.2 Принципи, гарантії та стандарти надання адміністративних послуг 461
15.3 Види адміністративних послуг 474
15.4 Адміністративно-правовий статус суб'єкта звернення 476
15.5 Публічна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг 478
15.6 Процедура надання адміністративних послуг 482

РОЗДІЛ 16
ОСНОВИ ЗАГАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ 488
16.1 Євроінтеграційний зміст та значення Закону України «Про адміністративну процедуру» 488
16.2 Поняття та види адміністративної процедури 490

16.3 Принципи адміністративної процедури 493
16.4 Учасники адміністративної процедури 498
16.5 Стадії адміністративної процедури 502

РОЗДІЛ 17
СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ 512
17.1 Поняття та призначення адміністративного судочинства. Поняття та ознаки адміністративного спору 512
17.2 Система принципів адміністративного судочинства 514
17.3 Система адміністративних судів 518
17.4 Види публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами 521

РОЗДІЛ 18
ПОЗАСУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ОСІБ 527
18.1 Поняття та специфічні особливості адміністративного оскарження 527
18.2 Предмет адміністративного оскарження 529
18.3 Адміністративна скарга та її елементи 531
18.4 Принципи адміністративного оскарження 534
18.5 Суб'єкти розгляду адміністративної скарги 541
18.6 Процедура адміністративного оскарження 544
18.7 Стадії адміністративного оскарження 546
18.8 Інші інструменти позасудового захисту публічних прав осіб 550

РОЗДІЛ 19
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 556
19.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності 556
19.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності 560
19.3 Нормативне регулювання адміністративної відповідальності 563
19.4 Напрями реформування законодавства України про адміністративну відповідальність на шляху його європеїзації 567
19.5 Адміністративна відповідальність юридичних осіб 570
19.6 Поняття та ознаки адміністративного правопорушення 572
19.7 Юридичний склад адміністративного правопорушення 574

РОЗДІЛ 20
АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ САНКЦІЇ 580
20.1 Правова природа адміністративної санкції 580
20.2 Поняття та класифікація адміністративних стягнень 583

20.3 Види адміністративних стягнень . . . 587
20.4 Загальні правила накладення адміністративних стягнень . . . 600

РОЗДІЛ 21
СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ . . . 604
21.1 Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення . . . 604
21.2 Особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення . . . 609
21.3 Поняття та види стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення . . . 614
21.4 Адміністративне розслідування . . . 618
21.5 Розгляд справи про адміністративне правопорушення . . . 621
21.6 Оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення . . . 625

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ . . . 633

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

Бабін І. І., кандидат юридичних наук, доцент (розділи 7, 8).

Вдовічен В. А., доктор юридичних наук, професор (розділи 19, 20).

Вдовічена Л. І., кандидат юридичних наук, доцент (розділи 3, 16).

Гавалешко П. С., кандидат юридичних наук (розділи 13 у співавторстві з Коваль М. В., 14).

Коваль М. В., кандидат юридичних наук, професор (розділ 13 у співавторстві з Гавалешко П. С.).

Ковбас І. В., доктор юридичних наук, професор (розділи 6, 12).

Колпаков В. К., доктор юридичних наук, професор (розділ 1).

Коломоєць Т. О., доктор юридичних наук, професор (розділ 10).

Колюх В. В., доктор політичних наук, професор (розділ 9, 18).

Крайній П. І., кандидат юридичних наук, доцент (розділи 5, 15).

Луців О. В., кандидат юридичних наук (розділи 17, 21).

Федорук Н. С., кандидат юридичних наук, доцент (розділи 2, 4).

Худик А. М., кандидат юридичних наук (розділ 11).

ПЕРЕДМОВА

Орієнтація України на імплементацію фундаментальних принципів європейського правового простору зумовила активізацію доктринальних пошуків у сфері трансформації національної правової системи. У цьому напрямі особливого значення набувають дослідження, спрямовані на впровадження європейських стандартів публічного врядування у вітчизняну правову практику. Вагомий внесок у цей процес здійснюють національні правничі школи, зокрема їх представники з науки адміністративного права, які зосереджують увагу на теоретичному осмисленні та практичній адаптації сучасних підходів до формування ефективної моделі адміністративно-правового регулювання, здатної забезпечити європейський рівень публічного управління, орієнтованого на потреби людини, суспільства та держави.

Сучасний стан теоретико-правових досліджень, присвячених розробці канонів та концептуальних засад функціонування публічної адміністрації в умовах адміністративної реформи в Україні, зумовлює необхідність переосмислення її цілей та побудови інституційної архітектури. У цьому контексті мета та ключові завдання реформування публічної адміністрації мають охоплювати комплекс трансформаційних напрямів, що стосуються насамперед організації та діяльності Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, а також оптимізації їх функціонального співвідношення та механізмів взаємодії. Особливого значення набуває формування ефективної моделі взаємодії між урядом, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади на основі сучасних регуляторних підходів, що передбачають визначений рівень автономії та відповідальності.

Не менш значущим напрямом євроінтеграційних змін та трансформацій є розвиток інституту місцевого самоврядування, покликаного забезпечити ефективну реалізацію стандартів децентралізації та наближення публічних послуг до громадян. Поряд із цим потребує системного оновлення й інститут публічної служби, який має функціонувати на засадах професійності, політичної нейтральності, прозорості та орієнтації на потреби суспільства. Потребують подальшого вдосконалення й правовідносини між органами публічної адміністрації та суб'єктами приватного сектору, що має здійснюватися шляхом системного розвитку сучасних інструментів публічного управління. Передусім ідеться про підвищення ефективності адміністративних процедур, упровадження та розширення механізмів електронного урядування, а також удосконалення системи надання адміністративних послуг із метою забезпечення їх доступності, прозорості та орієнтованості на потреби громадян і бізнесу.

Важливу роль у цьому процесі відіграє також оптимізація інструментарію адміністративного нагляду та контролю, належне застосування заходів адміністративної відповідальності, а також розвиток ефективних процедур адміністративного оскарження. Сукупність зазначених напрямів сприяє формуванню сучасної моделі взаємодії держави і приватного сектору, що ґрунтується на принципах правової визначеності, відкритості та сервісної спрямованості публічної адміністрації.

Політична підтримка реформ повинна поєднуватися з належною організаційною координацією, послідовним удосконаленням нормативно-правової бази, стабільним фінансовим забезпеченням, а також належним науково-аналітичним і доктринальним супроводом трансформаційних процесів. Саме синергія цих чинників формує інтелектуальне та інституційне підґрунтя для системного осмислення сучасних тенденцій розвитку публічного управління і адміністративно-правового регулювання. У цьому контексті підготовка та видання підручника з адміністративного права є закономірним результатом наукового узагальнення теоретичних напрацювань і практичного досвіду реформування публічної адміністрації, покликаним сприяти поглибленню фахових знань і формуванню сучасного правничого мислення. У виданні узагальнено наукові підходи й результати досліджень, підготовлені науковцями кафедри публічного права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Запорізького національного університету та Державного податкового університету.

Видання призначене для здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних працівників, а також фахівців-практиків у сфері публічного управління та адміністрування. Підручник може бути використаний у навчальному процесі закладів вищої освіти, у наукових дослідженнях, а також у практичній діяльності посадових осіб органів публічної влади, зацікавлених у поглибленні знань з адміністративного права та сучасних засад функціонування публічної адміністрації.

Розділ 1
ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Поняття адміністративного права відображає глибинну сутність цієї галузі, охоплюючи її структурну організацію, методи юридичного впливу, а також сучасне бачення ролі права у сфері публічного адміністрування.

Його висвітлення передбачає не ізольований дефініційний підхід, а цілісне розуміння як багатовимірної конструкції, що включає нормативні, інституційні, функціональні та доктринальні елементи. Така структура формує внутрішню системну логіку адміністративного права і забезпечує його спроможність регулювати складні суспільні відносини.

Осмислення цього поняття іманентно ґрунтується на історико-правових і нормативно-методологічних засадах, які дають змогу відтворити повну картину становлення та еволюції адміністративно-правової матерії у національному правопорядку.

У сучасному контексті це поняття має складну внутрішню архітектоніку, яка вибудовується навколо чотирьох взаємопов'язаних компонентів – інституалізації, нормативного масиву, предметно-методологічного ядра та європейських стандартів – із проєкцією як на теоретичну, так і на прикладну площину.

З огляду на зазначене, розгортання поняття адміністративного права в межах цього розділу здійснюється за чотирма ключовими напрямами, кожен з яких є складовою загального аналітичного конструкту.

По-перше, сучасне адміністративне право не можна збагнути без з'ясування його інституалізації у правовій системі. Йдеться про осмислення історичних передумов виникнення цієї галузі, її розмежування з іншими галузями, визначення нормативно-організаційного ядра та логіко-юридичної форми її існування як частини системи права. У цьому зв'язку розкривається не лише ґенеза адміністративного права, а й його місце в загальній ієрархії юридичних знань і нормативної практики. Інституалізація виступає обов'язковою передумовою розуміння адміністративного права як самостійної і водночас інтегративної галузі публічного права.

По-друге, адміністративне право є не лише системою норм, а й сферою адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються на основі цих норм. Взаємозв'язок норми й правовідносини постає ключовою характеристикою динамізму та соціальної релевантності галузі. Норми адміністративного права мають переважно імперативний характер і формують правові моделі поведінки у сфері публічного адміністрування, тоді як адміністративно-правові відносини

відображають реалізацію цих норм у конкретному управлінському або регуляторному контексті.

Третій компонент – це предмет, метод і доктринальні основи адміністративного права, які становлять логіко-структурне ядро галузі. Предмет визначає межі застосування адміністративно-правового регулювання; метод – способи такого регулювання (імперативність, диспозитивність, підпорядкованість, підзвітність, делегування тощо); доктрина – теоретико-пізнавальний фундамент, на якому будуються концепти сучасного адміністративного права, включно з моделями взаємодії держави, громадянина, органів виконавчої влади, інститутів місцевого самоврядування.

Завершальним елементом є європейські стандарти адміністративного права, які в умовах інтеграційної трансформації України виступають не лише зовнішнім орієнтиром, а й внутрішнім критерієм модернізації вітчизняного адміністративного законодавства. Європейські принципи правової держави, належного публічного адміністрування, службової етики, доступу до публічної інформації, участі громадян у виробленні та реалізації управлінських рішень та інші складові інтегруються в українське адміністративне право як обов'язкова методологічна умова його подальшого розвитку.

Отже, чотиричленна структура розділу – інституалізація, норми і відносини, предмет–метод–доктрина, європейські стандарти – дає змогу комплексно окреслити не лише теоретичну рамку, а й прикладну значущість поняття адміністративного права як центральної юридичної конструкції у системі публічного адміністрування. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям правового пізнання, логіці європейської інтеграції та потребам нової управлінської парадигми.

У структурному підході, запропонованому в цьому підручнику, відображено як вітчизняну традицію, так і критичну рецепцію провідних зарубіжних моделей адміністративно-правового знання. Так, у французькій правовій системі адміністративне право розглядається як окрема юрисдикція – droit administratif – з домінантою на судовому захисті (Conseil d'État), тоді як у Німеччині акцент зроблено на чіткому законодавчому нормотворенні, інституційній ієрархії та кодифікації у межах Verwaltungsrecht. У Польщі, натомість, адміністративне право поєднує кодифікований підхід (Kodeks postępowania administracyjnego) з сильним впливом європейського права. У США адміністративне право (administrative law) має виразно процедурну орієнтацію, зосереджену на діяльності федеральних агентств, due process і контролі через Administrative Procedure Act. Ці відмінності свідчать, що зміст поняття адміністративного права не універсальний для усіх державних юрисдикцій, а змінюється залежно від правової системи, моделі публічного адміністрування, співвідношення нормотворення, правозастосування і судового контролю.

Враховуючи зазначене, поняття адміністративного права в українському правопорядку має формуватися як концепт, відкритий до модернізації, але при цьому системно вписаний у національну правову традицію.

З огляду на вищезазначене, першим кроком до осмислення поняття адміністративного права як галузі юридичного знання є з'ясування особливостей його

інституалізації у правовій системі. Саме через аналіз історичних витоків, процесів формування як окремої галузі права, її концептуального розмежування з іншими елементами системи публічного права та усталення в нормативній структурі українського правопорядку відкривається змістова основа для подальшого розгляду його нормативної природи, предмета, методології та місця у європейському правовому контексті.

1.1 Інституалізація адміністративного права у правовій системі

Розгляд інституалізації адміністративного права у правовій системі передбачає з'ясування процесу формування цієї галузі як упорядкованої, нормативно визначеної та концептуально осмисленої частини юридичної матерії. Інституалізація охоплює не лише момент її виникнення як реакції на потреби врегулювання відносин між публічною владою і суспільством, а й подальше оформлення адміністративного права як самостійної галузі зі своїм предметом, методом, системою норм, структурою джерел та доктринальним підґрунтям. У цій площині необхідно розглянути три взаємопов'язані аспекти, кожен з яких становить окремий щабель інституціонального укорінення адміністративного права.

Перш за все, історичні передумови становлення адміністративного права дозволяють виявити глибинні джерела його появи як феномену юридичного впорядкування публічної влади, її апарату та взаємодії з громадянином. Далі постає завдання окреслення адміністративного права як юридичної галузі, що включає аналіз його системної автономності, зв'язків з іншими галузями та ознак, які надають йому статусу повноцінного інституту системи права. І, нарешті, важливо здійснити фіксацію дефініції поняття «адміністративне право» як логічного завершення процесу його інституціонального оформлення – через теоретичне узагальнення змісту, функцій, структури та призначення цієї галузі в умовах сучасного правопорядку.

Саме послідовний рух від історичного контексту до концептуального визначення дає змогу повноцінно осмислити адміністративне право як інституціоналізований юридичний феномен, який об'єднує у собі традицію, нормативну силу та доктринальну перспективу.

1.1.1 Історичні передумови виникнення адміністра-тивного права

Адміністративне право у своїй ґенезі пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації в її стосунках із людиною. Кожна з них, відповідно до наявних соціально-економічних умов, виконала функції обов'язкового інструменту щодо прогресивних зрушень у сфері регулювання правових відносин, створила можливості для становлення й існування адміністративного права у його сучасному вимірі.

Для усвідомлення їх ролі в інституалізації цієї юридичної галузі необхідно мати на увазі, що вони не є послідовно змінюючими один одного етапами соціальної практики, мають різні передумови виникнення і паралельно існували на тривалих відрізках

історії. Водночас на фазах еволюційних змін між ними виникали інтеграційні зв'язки, які породжували нові властивості стосунків людини з владою. Кінцевим результатом їх взаємодії виявилась нова юридична галузь – адміністративне право.

Камеральна діяльність.

Камеральна діяльність відома з часів феодалізму. Її назва походить від латинського слова "camera" (казна) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, які належали королям, царям, князям, монастирям тощо.

Змістом камеральної діяльності була розбудова і примноження фондів властителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Фактично вона охоплювала все доменіальне господарство, всі джерела надходжень до казни. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля властителя. Вона фіксувалась в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях.

Знання щодо камеральної діяльності у період феодалізації існували у вигляді управлінських рекомендацій по задоволенню фінансово-майнових потреб. Яскраві свідчення цього відшукуються в капітуляріях (указах) Карла Великого (742–814). До нас дійшло, за одними даними, 56, за іншим – 250 капітуляріїв. Ці акти містять детальні (від церковної організації до облаштування королівських помість) інструкції щодо управління його доменом. Так, «Капітулярій про маєток» (Capitulare de villis) наказує керуючим спостерігати за вільними селянами і брати з них штрафи на користь королівського двору; давати церквам свого фіску десятину з урожаю; мати при млинах курей та гусей; на вербну неділю доставляти отримані від господарської діяльності гроші; у покоях кожного маєтку мати перини, подушки, скатертини, килими, посуд, ланцюги, сокири, свердла, ножі тощо[1].

Безпосередня реалізація волі властителя у сфері камерального господарювання покладається на спеціальні структурні утворення. Ці квазі-адміністративні органи мали форму і функції, які відповідали розумінню їх призначення з боку верховного розпорядника фінансово-майнових ресурсів. Як правило вони опікуються військовою службою, судовою справою, оборотом майна, чеканкою монет, кредитами та боргами.

Централізація влади наприкінці середніх віків зумовила зближення потреб суто камерального господарювання із завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби. Зважаючи на те, що їх джерелом були доменні (фактично приватні) ресурси, виникла необхідність у їх раціональному ефективному використанні.

Пошук мінімізації витратного навантаження на домени правителя виводить на низку реформаторських рішень. По-перше, це рішення щодо відділення казни держави від казни правителя; по-друге, щодо перетворення структур управління доменом правителя в управлінські органи держави.

У результаті такого реформування двірцеві (доменні) установи поступово набирають компетенції загальнодержавного призначення. Відповідно змінюються

[1] Колпаков В. К. Камералістика. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 7. Київ : Атика, 2011. С. 465.

принципи їх організації, внутрішня структура, форми і методи діяльності, яка починає базуватися на функціонально-галузевому підході. Тобто вони спеціалізуються на управлінні якоюсь однією функцією або сферою (галуззю).

Наприклад: лісоводство, гірнича і поштова справи, нагляд за виконанням повинностей, збір недоїмок тощо.

Поняття «камеральна діяльність (камеральне господарювання, камералістика)» починає ототожнюватися з діяльністю державно-управлінського змісту.

За таких умов ефективність управлінських рішень і дій виявилася залежною від кількісних і якісних параметрів знань про властивості управлінського впливу, його об'єкт і суб'єктів. Став затребуваним перехід від грубого статистичного досвіду до теоретичних обґрунтувань емпіричних спостережень. Це, своєю чергою, зумовило потребу у фахівцях відповідного профілю. Для їх підготовки створюються камеральні школи – спеціалізовані навчальні заклади, у яких викладаються камеральні знання.

В результаті камеральні знання систематизуються, набирають теоретичного змісту і постають науковою й навчальною дисципліною з назвою «камералістика». За сьогоднішнім розумінням камералістика мала міждисциплінарний характер і складалася з двох частин. По-перше, це були знання про безпосередню практику торгівлі, будівництва, вирощування тварин і рослин, видобуток корисних копалин, використання лісів і таке інше. По-друге, – знання щодо управління: а) фінансами і б) станом суспільного благоустрою та добробуту, тобто внутрішніми (поліцейськими) справами. Крім цього, майбутні камералісти вивчали законодавство, політичну економію, історію, статистику, мови.

Статус університетської дисципліни камералістика отримала у 1727 році. Саме тоді в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері (Пруссія) утворюються кафедри камералістики на яких викладають професори Гассер (Simon Peter Gasser, 1676–1745) і Дитмар (Justus Christoph Dithmar, 1677–1727). Вважається, що вони були авторами перших книг, які використовувались як підручники з камералістики (S. P. Gasser. Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften, Halle, 1729; J. Ch. Dithmar: Einleitung in der Oekonomische, Policei-und Cameral-Wissenschaft, Frankfurt ad der Oder, 1731. Наведено по монографії: J. Ch. Pauly. Die Entstehung des Polizeirechts als wisenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts (Виникнення поліцейського права як наукової дисципліни. Внесок в історію науки публічного права). – Universität Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2000).

На теренах України камералістика викладалася приблизно з 1843 по 1863 рік. У другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна вона припинила існування, а термін «камералістика» вийшов з ужитку.

На завершення огляду загальних рис камералістики, необхідно висловити застереження щодо її ідеалізації та спроб ототожнення з сучасним виміром понять «наука» і «навчальна дисципліна». З цього приводу доречно нагадати, що у 1873 році вона була охарактеризована як мішанина найрізноманітніших відомостей (Маркс К. Капітал. Передмова до другого видання).

Поліцейська діяльність.

Другим видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права, є поліцейська діяльність. Тривала історія від античності до сьогодення зумовила безліч оцінок ролі і значення цієї діяльності у процесах державотворення. Так, у кінці XVIII ст. лише німецькій юриспруденції було відомо 24 визначення поліції, у першій чверті XIX ст. – 100, а у першій чверті XX ст. – понад 150[2].

Термін «поліція» походить від грецького «поліс», тобто місто-держава. Тому, за первісним розумінням зміст поліцейської діяльності збігається з поняттям управління загальнодержавними справами. Вона обіймає шляхове господарство, охорону здоров'я, будівельну і пожежну справи, публічний порядок і спокій, поштовий зв'язок, мануфактуру, торгівлю та інші об'єкти, які утворюють сферу внутрішнього управління в державі. Наукові знання щодо цієї діяльності отримали назву «поліцейська наука», «поліцейське право»[3].

Зазначимо, що у римлян аналогічна діяльність (міська справа) мала назву respublica – справа суспільна.

Отже, поняття «поліція» і «республіка» одного походження і є різними назвами одного й того самого явища.

Синонімом цих термінів є слово «політика» (також походить від грецького «поліс»). З перебігом часу в терміни «політика» і «поліція» починає вкладатися різний зміст. Політику розуміють як діяльність у сфері зовнішніх, міжнародних відносин, а поліцію – як діяльність у сфері внутрішнього державного будівництва. Поступово відбувається розмежування між поліцією, юстицією, військовими і камеральними (фінансовими) справами.

Економіко-політичною передумовою затребуваності поліцеїстики виявилася адміністративна централізація, тобто створення верховною владою юридичного механізму щодо жорсткої організації галузей внутрішнього управління. Головним інструментом цього механізму стала детальна регламентація суспільного життя. Форми і методи регламентації втілювалися: а) введенням відповідних юридичних норм; б) створенням установ для впровадження цих норм в життя. Актами, які містили поліцейські норми були поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази.

З цього випливає головне призначення поліцейського права. Воно полягає у впровадженні тотального підкорення державним інтересам усіх складових суспільної системи. З цією метою юридичний інструментарій спрямовується на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Для порівняння

---

[2] Антологія української юридичної думки : в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична книга, 2003. Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право. С. 83; Liang H. H. The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World War. Cambridge University Press, 2002. 362 p. DOI: 10.1017/ CBO9780511522871

[3] Бунге Н. Х. Поліцейське право. Поліцейське право в університеті Святого Володимира / Гриценко І. С., Короткий В. А. Київ : Либідь, 2010. С. 5–6.

зазначимо, що у сферах застосування цивільного і кримінального права механізм судового оскарження рішень адміністрації функціонує стабільно.

Поліцейському праву належить вирішальна роль у виникненні поліцейської держави. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість.

У правових джерелах тема поліцейської держави наявна вже у XVIII ст., але її класичне визначення формулюється на початку XX ст. Його дає знаний французький юрист Раймон Карре де Мальмберг (1861–1935). У своїй праці «До загальної теорії держави» (1922 р.) він пише, що «поліцейська держава» – це держава, у якій адміністративна влада довільно, на власний розсуд, шляхом прийняття рішень нав'язує суспільству заходи, які вважає корисними. Це держава, у який адміністрація діє за принципом «цілі виправдовують засоби». З цього приводу є сенс згадати слова Фридриха II Великого (1712–1786, Пруссія) про те, що народу, як хворій дитині, поліція має вказувати, що слід їсти і пити[4].

Фундатором поліцеїстики вважають француза Ніколаса Деламаре (1639–1723), який був помітною постаттю в адміністрації Парижа. Взявши за мету систематизувати за галузями внутрішнього управління законодавство Франції, він написав чотирьохтомний «Трактат щодо поліції». Цей виклад має суто практичний характер і майже позбавлений теоретичного осмислення. Однак отримав високу оцінку сучасників і розцінюється як найбільш вагома подія підготовчого періоду в історії поліцейського права.

Другий період в історії поліцейського права – це визнання самостійності науки про поліцію. Найбільший внесок у цю справу зробили представник Німеччини Йохан Генріх Готтлиб фон Юсті (1717–1771) і професор із Відня Йосип фон Зонненфельс (1732–1817), які вважаються авторами перших наукових досліджень поліцейського права.

Зазначимо, що Юсті був першим фахівцем, який застосував термін «поліцейська наука» (Polizeiwissenschaft) у праці «Основні начала поліцейської науки, викладені в раціональній системі, що заснована на кінцевій меті держави» (1756), яка згодом була перероблена у двотомний трактат «Засади могутності і добробуту держав, або докладний виклад поліцейської науки в її сукупності» (1760).

За розумінням Юсті, наука поліції має своїм завданням вивчення державної (урядової) діяльності. Мета цієї діяльності – забезпечення суспільного добробуту. Важливим засобом досягнення мети є поліцейський примус.

Ідеї Юсті отримали подальший розвиток у розвідці Зонненфельса "Grundsatze der Polizei, Handlung und Finanz" (Начальні засади поліції, торгівлі та фінансів) (1765). Ця праця, відома українською як «Начальні засади поліції або благочинія», постає ключовим текстом у розвитку науки про поліцію (Polizeiwissenschaft). Вона охоплює три основні теми: поліцію (суспільний порядок і добробут), торгівлю та фінанси

[4] Rouland N. Introduction historique au droit. Paris : Presses universitaires de France, 1998. P. 259.

і є важливим джерелом для розуміння еволюції поняття «поліція» в німецькій юриспруденції. Зонненфельс трактує «поліцію» як інструмент забезпечення суспільного порядку, безпеки та добробуту громадян, наголошує на необхідності активного втручання держави в різні аспекти суспільного життя для забезпечення стабільності та процвітання. За його концепцією, базисом поліцейської держави є не сам примус, а усвідомлена необхідність виконувати урядову волю. Своєю чергою, урядова воля знаходить вираження у справедливих настановах. Звідси висновки: 1) абсолютна монархія втілює соціальні блага і добробут; 2) поліцейська діяльність є джерелом щастя для населення; 3) кожна людина має вчиняти лише такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника[5].

Головна заслуга Юсті і Зонненфельса полягає у систематизації наявного наукового матеріалу й задоволенні потреби у формуванні нової галузі знань. Під їх впливом діяльність поліції увійшла до сфери інтенсивних наукових досліджень і стала викладатися на юридичних факультетах як поліцейське право.

Третій період в історії поліцейського права – це період його кризи. Поліцеїстиці завжди було притаманне різноманіття поглядів щодо важливих наукових питань. З цього приводу зазначалось, що з усієї маси поліцеїстів важко знайти хоча б двох цілком згодних між собою щодо істотних питань поліцейської науки. Одні відносили її до сфери політики; другі – до юриспруденції; треті шукали компромісну позицію між першими та другими; четверті таку науку взагалі заперечували. Як наслідок, мало не кожен фахівець мав до неї своє особисте ставлення.

Так ситуація була зумовлена двома важливими факторами.

По-перше, тріумфом учення Адама Сміта (1723–1790), за яким зростання добробуту суспільства досягається: а) стимулюванням внутрішніх економічних механізмів, а не зовнішнього управлінського впливу; б) обмеженням втручання уряду в економіку. На цих засадах фактично розквітла нова галузь знань – політична економія. Вона охопила й одну з ключових частин поліцейської науки : умови формування матеріального добробуту людини і суспільства.

По-друге, колосальним і повсюдним успіхом ідей правової держави, які базуються на введенні й удосконаленні юридичних обмежень щодо вільного розсуду адміністрації у її стосунках з людиною.

Вважається, що перші спроби обмежити абсолютну монархію (Велика хартія вольностей 1215 р.) є початком цього процесу. Але конкретна атрибутика правової держави, мабуть, уперше, спостерігається у Декларації прав людини 1789 р. і французькій конституції 1791 р. Найважливіша її складова і головний критерій детермінації правової держави – наявність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Під впливом ідей про розбудову правової держави виникає розуміння необхідності реформувати поліцейське право та оновити сутність поліцейської діяльності.

[5] Sonnenfels J. Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz / herausgegeben von Werner Ogris. München : C. H. Beck, 2003. 309 S.

На цьому підґрунті розгорнули свої погляди Роберт фон Моль (1799–1875), Гюнтер фон Берг (1765–1843), Лоренц фон Штейн (1815–1890), Рудольф фон Гнейст (1816–1895).

Так, Р. Моль у праці «Наука поліції на засадах правової держави» (1832–1834) робить спробу адаптувати існуючу поліцеїстику до прогресивних поглядів на сутність правової держави. Г. Берг у семитомному «Довіднику німецького поліцейського права» (1799–1806) виклав нове розуміння поняття «поліція». За його концепцією, сферою діяльності поліції є лише безпека суспільства і особистості. Л. Штейн у книзі «Вчення про управління» (1865–1868) фактично переробив поліцейське право у нове вчення про управління. Він визначив суб'єктами управлінської діяльності не лише уряд (як вважали ортодоксальні поліцеїсти), а й інші державні структури. Гнейст у праці «Самоврядування, общинний устрій і адміністративні суди Англії» (1860) «відкрив» континентальній Європі змістовність місцевого самоврядування, як вбудованого в державно-управлінський механізм інструменту децентралізації влади, на фазі переходу до правової держави[6].

Відповідно до їхніх концепцій, здійснюється розмежування поліцейської діяльності на: а) управлінську діяльність уряду (правління), б) діяльність судових органів, в) діяльність інших державних інституцій (адміністрування), г) самоврядну діяльність громад (місцеве самоврядування), д) діяльність спеціальних органів щодо забезпечення громадського порядку (поліції). За цим видом внутрішньої управлінської діяльності (діяльності поліції) залишається стара назва – поліцейська діяльність.

За свідченнями дослідників, поліцеїстика майже виключно розвивається в стінах університетів: Львівського (заснований 1661), Харківського (1805), Університету Святого Володимира в Києві (1834), Новоросійського в Одесі (1865) і Чернівецького (1875). Вона викладається у межах політичного права на відділеннях моральних і політичних наук.

Найбільш відомою працею того періоду вважається книга Людвіга Кондратовича Якоба (Ludwig Heinrich von Jakob, 1759–1827) «Принципи законодавства про поліцію і поліцейські установи» (Grundsätze der policeygesetzgebung und der policeyanstalten), видана у 1809 році німецькою мовою у Харкові.

За баченням університетських фахівців, нормативна регламентація безпеки життя, благоустрою, сфери громадських справ є одним із засобів юридичного оформлення прав особистості. Система норм, за якими вона здійснюється, утворює особливу публічну галузь права – суспільне право. З цього випливає, що держава забезпечує добробут за допомогою: а) поліцейського права і б) суспільного права. Неважко побачити, що у своєму розвитку ця теорія виводить на звуження сфери права поліцейського, аж до його заміни правом суспільним.

Приблизно з 1863 року на юридичних факультетах починається створення кафедр поліцейського права і викладання як складових цього права: а) вчення про безпеку, або законів благочинія і б) вчення про добробут, або законів благоустрою.

[6] Гриценко І. С., Короткий В. А. Поліцейське право в університеті Святого Володимира. Київ : Либідь, 2010. 440 с.

Вітчизняна наукова думка, збагачена західноєвропейсь-кими концепціями вільної ринкової економіки і правової держави, виходить на нове розуміння взаємодії публічної адміністрації з громадянським суспільством і породжує критичні оцінки щодо перспектив існування поліцейського права.

Так чи інакше про необхідність його реформації пишуть Микола Христианович Бунге (1823–1895) «Поліцейське право» (1869); Іван Трохимович Тарасов (1849–1929) «Основні положення Лоренца Штейна по поліцейському праву у зв'язку з його вченням про управління» (1874); Афіноген Якович Антонович (1848–1917) «Курс державного благоустрою. Поліцейське право» (1889); Михаїл Михайлович Шпилевський (1837–1883) «Поліцейське право як самостійна галузь правознавства» (1875); Микола Мартиніанович Цитович (1861–1919) «Підручник науки поліцейського права» (1891) та інші.

Так, Володимир Фавстович Левитський писав, що поліцейське право містить строкату суміш предметів і доктрин, позбавлених теоретичної єдності та внутрішнього зв'язку[7].

Зазначені обставини створили умови, які забезпечили ескалацію доктрини адміністративного права.

Діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації.

Третім видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації в її стосунках з людиною. Такі обмеження є найважливішою ознакою правової держави.

На тривалому цивілізаційному шляху – від античності до мета- і неомодерну – люди намагалися знайти справедливу форму державного устрою, у якій би закон став домінантою життя, визнавався обов'язковою настановою як для суспільства, так і для влади, обмежував адміністративне свавілля, гарантував громадянам неупередженість розгляду правових питань.

До цього пошуку причетні мислителі античності Солон, Платон, Аристотель, Полібій; автор системи механістичного матеріалізму Томас Гоббс (1588–1679); засновник західного лібералізму Джон Локк (1632–1704); фундатор класичного варіанта теорії розподілу влад Шарль Луї де Монтеск'є (1689–1755); поборник ідеї прямого народного правління Жан-Жак Руссо (1712–1778); родоначальник німецької класичної філософії Іммануїл Кант (1724–1804).

Їхні погляди згенерували апріорне розуміння правової держави, яке згодом було втілено в законодавство. Перш за все йдеться про Конституцію США від 17 вересня 1787 року (перша писана буржуазна Конституція) і Конституції Франції періоду Великої французької революції (1789–1799): 1791, 1793 (якобінська), 1795 років.

Особливе місце у низці первинних документів, які заклали нормативі підвалини щодо розбудови правової держави, займає «Декларація прав людини і громадянина». Вона була прийнята 26 серпня 1789 р. постановою Французьких Національних зборів

[7] Антологія української юридичної думки : в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична книга, 2003. Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право. С. 344.

і оголосила природними та невід'ємними правами людини свободу, власність, безпеку і опір пригнобленню. Декларація і сьогодні є базовим документом французького права, що підтверджено Конституцією від 4 жовтня 1958 року. 16 липня 1971 р. Конституційна рада Франції визнала Декларацію юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюється до неконституційності.

Конституційні норми цього періоду забороняють законодавчій владі видавати закони, які перешкоджають здійсненню природних права громадян; визначають, що роль уряду полягає у забезпеченні користування природними правами громадян; у разі порушення урядом прав громадян правом і обов'язком останніх визнають непокору.

На цьому нормативному матеріалі категорія «правова держава» перетворюється з філософсько-правової кабалістики на своєрідну калькуляцію практичного державотворення, а знання що до неї виводяться з перманентної рефлексії на рівень досліджень правової дійсності.

Результат нормативних нововведень виявляється у новому погляді на сутність управління, яка концентрується у тезі: управлінська діяльність повинна базуватись на законі і здійснюватися на основі чіткого визначення: а) прав і обов'язків людини щодо держави; б) прав і обов'язків держави щодо людини.

Упорядкованість управлінської діяльності шляхом нормативного закріплення взаємних прав і обов'язків між державою і громадянином постає генетичним витоком доктрини, на базі якої сформувалась нова юридична галузь – адміністративне право. Вона є найбільш характерним критерієм, за яким розмежовуються поліцейське і адміністративне право, а також поліцейська і правова держава.

Можна вважати, що адміністративне право у його класичному розумінні зароджується тоді, коли всемогутності держави були протиставлені права людини і громадянина, коли революційні перетворення змінили «підданого» на «громадянина». Відтоді адміністративне право розвивається як інструмент обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією. Становлення такого розуміння адміністративного права в різних країнах припало на різні історичні періоди. У Франції воно було пов'язане з революційними подіями 1789–1799 років і виникненням відповідного законодавства. Для країн з абсолютистськими монархіями це перша половина XIX століття.

Отже, адміністративне право виникає як інструмент, по-перше, обмеження вільного розсуду державної адміністрації в її стосунках із людиною, по-друге, захисту людини від неправомірних дій адміністрації.

Впровадження в теорію юриспруденції і соціальну практику базових положень адміністративного права (нормування управлінської діяльності; обслуговування адміністрацією потреб суспільства; відповідальності адміністрації перед громадянином) стало важливим етапом розбудови доктрини правової держави. Держави, в якій право є основою громадянської свободи, в якій адміністрація функціонує у визначених правом рамках, в якій держава несе юридичну відповідальність перед громадянином за свої діяння.

Інституціонально-правовий розвиток ідея про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів).

Інститут адміністративної юстиції виникає і отримує розвиток, оскільки з'являється необхідність контролю за владою, яка вчинює порушення встановлених у сфері публічного управління правил, тобто адміністративні правопорушення. Звідси випливає, що вести мову про виникнення адміністративного правопорушення як юридичної реалії і одного з інститутів адміністративної юстиції можна лише тоді, коли самостійною галуззю визначається адміністративне право і починає функціонувати адміністративна юстиція.

Отже, правові феномени «*адміністративне право*», «*адміністративне правопорушення*», «*адміністративна юстиція*» *виникають фактично одночасно й існують у інтегративних зв'язках як системне утворення.*

Наукові обґрунтування їх взаємозалежності базується на доробках О. Сарвея[8] і О. Бера. Так, О. Бер у своїй основній праці "Der Rechtsstaat" (Правова держава) писав, що держава може вважатися правовою тільки тоді, коли публічне право встановлюється законом, а публічне управління підпорядко-вується судочинству[9].

Сьогодні в адміністративному праві Німеччини зазначена теоретична конструкція наявна як усталена парадигма й відображена у підручниках із загального адміністративного права (Ipsen J. Allgemeines Verwaltungsrecht Lehrbuch [9. Auflage] Jörn Ipsen. München Verlag Franz Vahlen, 2015. 379 S.), адміністративного процесу і відповідальності (Erbguth W. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht Lehrbuch [8. Aufl., überarbeitete und erweiterte Auflage] Prof. Dr. Wilfried Erbguth Baden-Baden NomosLehrbuch, 2016. 616 S.), посібниках для підготовки до екзаменів (Peine F-J. Klausurenkurs im Verwaltungsrecht [5. Aufl., völlig neu bearbeitete Auflage] Franz-Joseph Peine. Frankfurt / Oder C. F. Müller, 2013. 564 S.)

Чинне українське адміністративне право подолало управлінський догмат у визначенні своєї сутності й розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами, як право формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства[10].

1.1.2 Окреслення адміністративного права як юридичної галузі

Під окресленням юридичної галузі «адміністративне право» розуміється визначення її змістових меж, функціонального призначення та системної ролі у структурі публічного права. Таке окреслення передбачає не лише з'ясування формальних критеріїв її відмежування від суміжних галузей, а насамперед аналіз змістового наповнення

[8] Smyk G. Development of Administrative Sciences in the 19th Century. Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie. 2022. №. 1. B. 15. S. 313–327. DOI: 10.32084/tkp.4474.

[9] Bähr Otto. Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze: Neudruck der Ausgabe 1864. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1963. 194 S.

[10] Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Ампаро* : науково-виробничий журнал. 2022. № 1. С. 23–36.

категорійного апарату, через який ця галузь проявляє себе у правовій системі. Адміністративне право постає як системно організована сукупність норм, інститутів і механізмів, що регламентують публічно-владні відносини між державою, органами місцевого самоврядування та приватними особами в умовах здійснення публічного адміністрування. Його галузевий статус зумовлений наявністю відносно автономного предмета правового регулювання, специфічних методів юридичного впливу, внутрішньої структурованості, системи джерел та розвиненого понятійного апарату.

Останній виконує подвійну функцію: з одного боку, як інструмент правового пізнання, що забезпечує систематизацію знання про галузь, з іншого – як засіб концептуалізації взаємозв'язків між нормами, інститутами й практиками публічного адміністрування. Через систему таких понять, як адміністративна норма, адміністративне провадження, адміністративний акт, публічна підзвітність, дискреція, адміністративна відповідальність, адміністративний примус, суб'єкт адміністративного права, публічний інтерес тощо, розкривається природа й логіка функціонування адміністративного права як цілісної галузі. Саме через цю термінологічну систему адміністративне право постає не лише як сукупність норм, а як упорядкована концептуальна конструкція, що виконує нормативну функцію в структурі публічного правопорядку.

У структурі понятійного апарату особливу роль відіграє категорія «концепт», що позначає стійке, узагальнене у правовій свідомості уявлення про змістове ядро тієї чи іншої правової категорії. Концепт у праві – це не тільки термінологічна одиниця, а й структурно-смислова форма, яка відображає стабілізований зміст правового явища, його цільове призначення та інституційну логіку. У сфері адміністративного права концепт виконує функцію узагальнення складного нормативного масиву та виявляє закономірності побудови владних взаємозв'язків. Саме концепти «адміністративний акт», «адміністративна процедура», «дискреція», «публічний інтерес», «легітимність» набувають тут функції системотворчих.

Важливою категорією, що розкриває галузеву специфіку адміністративного права, є адміністративно-правовий режим, який визначає порядок правового впливу на публічно-правові відносини в окремій сфері (міграції, екології, дозвільній діяльності тощо). Такий режим є поєднанням норм, методів і процедур, що формують узгоджену модель правового регулювання з урахуванням публічного інтересу, обмежень, дискреційних повноважень і гарантій суб'єктів.

Не менш суттєвим елементом окреслення галузі є поняття адміністративної юрисдикції, яке фіксує здатність і повноваження адміністративних органів або судів розглядати індивідуальні публічно-правові спори. Адміністративна юрисдикція визначає межі владного втручання, формалізує процес розгляду спорів і забезпечує правову визначеність у сфері застосування адміністративних норм. З огляду на це, адміністративне право охоплює не лише регулятивний, а й юрисдикційний вимір, що підкреслює його комплексний характер.

Категорія адміністративно-правового статусу – ще одне визначальне поняття галузі. Вона характеризує правове становище суб'єктів адміністративно-правових відносин, включаючи обсяг їх прав, обов'язків, повноважень, підзвітності, підпорядкованості

та гарантій. Через конструкцію статусу визначаються співвідношення публічної влади й приватного інтересу, межі легітимної дискреції та відповідальності органів публічного адміністрування.

Розуміння адміністративного права неможливе без методологічного розмежування категорій управління, адміністрування та адміністративного врядування. У контексті цього підручника термін «управління» застосовується для позначення цілеспрямованого, імперативного впливу з боку держави або органів місцевого самоврядування на публічно значущі процеси. «Адміністрування» охоплює ширший спектр правових дій у сфері публічного права – від організаційного регулювання до надання адміністративних послуг, зокрема на засадах правової рівності, без елементу владності. Натомість адміністративне врядування (governance) – поняття, що позначає горизонтальні, участьові та прозорі форми управлінської взаємодії у сфері публічної політики, які засновуються на деліберації, багатосторонності та інституційній узгодженості. Попри те, що термін «врядування» потребує подальшого доктринального опрацювання, він відображає європейську тенденцію до заміщення ієрархічних моделей відкритими та мережевими формами взаємодії публічних суб'єктів.

Отже, понятійна структура адміністративного права є не лише термінологічною підосновою галузі, а й її методологічним контуром. Вона дозволяє з високим ступенем точності окреслити сферу дії адміністративного права, його логіку, функції, зв'язки з іншими галузями та внутрішню системну організацію. Саме тому понятійний апарат адміністративного права виконує ключову функцію у його інституалізації як галузі сучасного публічного права.

1.1.3 Дефініція адміністративного права

Дефініція (або визначення) адміністративного права, по-перше, є органічною частиною системної сукупності дефінітивних утворень на адміністративно-правовому просторі; по-друге, особливості дефініції, а також її місце і роль у цій сукупності зумовлені похідністю від базового і домінантного феномену цього простору – «поняття адміністративного права»; по-третє, дефініція адміністративного права – це епістемологічна категорія, що формується на основі дослідження та осмислення властивостей базового феномену; по-четверте, багатогранність і поліструктурність адміністративного права зумовлює наявність численних пропозицій щодо розуміння цього поняття. У свою чергу, різноманітність понять породжує безліч похідних дефініцій.

Як органічна складова дефінітивних утворень, дефініція адміністративного права базується на розумінні юридичної дефініції як логічного і стислого пояснення сутності певного поняття шляхом окреслення його меж та істотних характеристик.

Похідність дефініції від феномену «поняття адміністративного права» потребує: а) екстракції його істотних характеристик на основі аналізу наукових дискурсів, нормативних актів, політико-правових документів та навчальних матеріалів; б) логічно обґрунтованого їх опису, що має забезпечити коректне тлумачення термінів, узгодженість змісту та уникнення суперечностей у наукових дискурсах.

Епістемологічність дефініції гарантує її наукову аргументованість і ясність. Свідчить, що це не просто словесне вираження, а інструмент для поглиблення розуміння адміністративного права. Невід'ємна властивість епістемологічності – автореферентність, тобто залежність від ідей, поглядів і контексту, у яких вона формулюється. Це означає, що дефініція, її варіанти, альтернативи і версії мають своїх авторів, співавторів, прихильників та опонентів. Навіть набуття загальновизнаності та усталеності не позбавляє дефініцію цієї властивості, оскільки вона завжди відображає специфіку наукового та соціального середовища, у якому створена.

У цьому нескладно переконатися, проаналізувавши дефініції, які наявні в науковому дискурсі й відображають, на думку їхніх авторів, найважливіші ознаки адміністративного права.

Адміністративне право – це сукупність юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються в сфері державного управління (Клюшниченко А. П. Радянське адміністративне право: курс лекцій. Київ, 1975. 246 с. С. 86).

Адміністративне право – це сукупність юридичних норм, обумовлених національною ідеєю та ідеями свободи, справед-ливості, науково обґрунтованою програмою соціально-економіч-ного розвитку суспільства, установлених або санкціонованих державою, які регулюють відносини у сфері організаційно-владної діяльності структур виконавчої влади (Пахомов І. М. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення. Право України, 2007. № 10. С. 3).

Адміністративне право – це уособлена група правових норм (інститутів права), об'єднаних спільністю відносин, що ними регулюються (або охороняються) (Коваль Л. В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). К.: Основи. 1994. 154 с. С. 11.)

Адміністративне право – це класичний зразок фундаментальної (профілюючої) галузі так званого публічного права. Публічність адміністративного права означає, що воно регулює відносини, що забезпечують загальні, сукупні, або, інакше кажучи, публічні інтереси в суспільстві (Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с. С. 212).

Адміністративне право є однією з провідних, базових галузей українського права, нормами якого регулюються суспільні відносини, що складаються здебільшого в сфері державного управління в процесі здійснення виконавчої влади (Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Навчальний посібник. Київ, 2000. 240 с. С.3).

Адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються в сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньо організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень (Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2000. 520 с. С. 19).

Адміністративне право України є самостійною галуззю права, за допомогою якої держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері реалізації державної виконавчої влади, яка організує, скеровує у визначений законодавством напрям суспільні процеси. Отже, це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета регулювання, юридичною своєрідністю (особливим методом регулювання) та структурними особливостями (системою розташування нормативного матеріалу) (Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ, 2005. 232 с. С. 6).

Адміністративне право – це сукупність правових норм, які призначені регулювати в інтересах громадян і держави суспільні відносини управлінського характеру у сфері виконавчої діяльності органів державної влади (Данилькевич М. І. Адміністративне право України: навчальний посібник. Дніпропетровськ, 2001. 134 с. С. 13).

Адміністративне право – сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с. С. 11).

Аналіз наведених, та інших дефінітивних конструкцій, які присутні у системі адміністративно-правової агломерації, дозволяє детермінувати кілька їх видів. По-перше, це дефініції доктринальні (детерміновані правовими доктринами); по-друге, практично-прикладні (детерміновані юридичною практикою); по-третє, легальні (закріплені в нормах позитивного права).

Доктринальні дефініції своїм походженням зобов'язані доктрині адміністративного права – логіко-теоретичній моделі даної юридичної галузі. Сформульовані у наукових дослідженнях, вони інтегруються у науковий обіг, стають органічною складовою процесів теоретичного пізнання правової дійсності, своєрідним тестом правової свідомості і носіями адміністративно-правових смислів. При цьому вони часто не збігаються з дефініціями практично-прикладними й легальними.

Наприклад, легальна дефініція адміністративного правопорушення відрізняється від його доктринальних дефініцій. Легальна дефініція представлена у статті 9 «Поняття адміністративного правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП). Відповідно до неї, 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. Доктринальні дефініції цього поняття базуються на тому, що діяння буде адміністративним правопорушенням лише у тому разі, коли розслідування встановить наявність у ньому складу адміністративного правопорушення.

Вихідна позиція для такого підходу міститься у статті 247 КУпАП «Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення».

Її норми встановлюють, що провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутністю складу адміністративного правопорушення.

Розбіжності між доктринальними підходами і законодавчим закріпленням дефініцій можуть свідчити про те, що законодавець на даному етапі розвитку юриспруденції не знайшов адекватного вираження відповідного поняття (категорії). У крайніх випадках законодавець узагалі не формулює дефініцій важливих і системоутворюючих понять. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично визнає відповідальність за адміністративні правопорушення головною змістовою категорією протидії таким діянням. Водночас він не містить легальної (нормативної) дефініції такої відповідальності.

Практично-прикладні дефініції (детерміновані юридичною практикою) формуються в сфері юридичної діяльності й закріплюються в ненормативних носіях інформації. Вони є узагальнення практики застосування права, яка найважливішим компонентом входить до правової системи. Адже властивості правової системи проявляються: а) в юридичній політиці та б) в юридичній практиці.

Саме в практичній юриспруденції формуються передумови доречності нормативного регулювання суспільних відносин, закладаються витоки правових понять та їх дефінітивного опису. Суттєва роль у їх генеруванні належить судовій практиці.

Зокрема, в оглядах судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду наявні такі дефініції: «Поняття «будівлі промислові» у переліку об'єктів нежитлової нерухомості є загальним критерієм для визначення об'єкта оподаткування», «Пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, заслужені попередньою працею, є однією з форм соціального захисту».

Легальні дефініції (від лат. "legalis" – законний) – це дефініції, закріплені у нормах позитивного права. Від перших двох видів (доктринальні і практично-прикладні) легальні дефініції відрізняються чітко вираженою стійкістю, стабільністю, мінімальною мінливістю, правовою визначеністю (передбачуваністю) і провідним місцем в питаннях правового регулювання, що пояснюється їх нормативним закріпленням.

Наприклад: антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (Закон України «Про запобігання корупції» 2014 року); воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав

і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень (Закон України «Про правовий режим воєнного стану» 2015 року).

До групи доктринальних належить і весь спектр дефінітивного супроводження адміністративного права. Спорідненість з головним поняттям адміністративно-правового простору зумовлює її домінантність на цьому просторі, актуальність для науки та навчального процесу.

Кількість дефініцій адміністративного права, які наявні в дослідницьких, навчальних та інших джерелах важко підрахувати. Втім, дослідження свідчать, що найбільш характерна ознака всієї їх сукупності – експлікаційність (від лат. "explicatio", "explicare" – виклад, тлумачення, пояснення).

Експлікаційними визнаються висновки, нові правила, умовиводи, які отримані й сформульовані з урахуванням і на підставі існуючих та визнаних науковою спільнотою дослідницьких положень.

Висновки, отримані шляхом експлікації можуть коригуватися під впливом конституційних, політичних, економічних та інших факторів, а також нових наукових здобутків. Положення, які зазнали змін у зв'язку з отриманням нових знань, є експлікацією свого прототипу.

З огляду на зазначене, численні дефініції адміністративного права починають сприйматися не алогічним конгломератом поглядів дослідників різних часів і прихильників різних концепцій праворозуміння, а як цілісна сукупність зорганізована за експлікаційними алгоритмами.

Сучасний рівень знань про сутність і зміст цієї юридичної галузі, систематику її предмета, ґенезу правовідносин, оновлений погляд на соціальне призначення (право формування юридичних смислів у сфері взаємодії влади і громадянського суспільства) і екстраполяція на існуючі концепції праворозуміння виводять на таку дефініцію:

Адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, статуси суб'єктів, способи реалізації норм, нормативні й індивідуальні акти, доктринальні положення) формуються, охороняються та захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації (публічне адміністрування та врядування).

1.2 Норми і відносини адміністративного права

Формування та функціонування адміністративного права як галузі юридичного знання неможливе без аналізу двох фундаментальних його складників – норм і правовідносин. Вони становлять не лише елементарні структурні одиниці адміністративно-правової матерії, а й її смислові й функціональні осердя, які в сукупності забезпечують дієвість і впорядкованість публічного адміністрування.

Норма адміністративного права є первинною формою юридичної регламентації публічно-владних відносин, яка задає модель належної поведінки, визначає межі повноважень, права та обов'язки суб'єктів, порядок реалізації владних повноважень, а також санкції за їх порушення. В адміністративному праві норма не лише встановлює імперативи, але й опосередковує публічний інтерес, спрямовує дискрецію органів влади та забезпечує правову визначеність і підзвітність у взаємодії між владою і громадянином.

Водночас норма набуває реального сенсу лише у взаємозв'язку з правовідносинами, тобто конкретними юридичними зв'язками між суб'єктами, які виникають, змінюються або припиняються на основі норм. Адміністративно-правові відносини є формою практичної реалізації правових норм у публічній сфері. Вони демонструють, в який спосіб задана нормою поведінка втілюється в адміністративній практиці, які суб'єкти вступають у правовий зв'язок, які межі їхніх прав та обов'язків і як держава гарантує дотримання законності в цій взаємодії.

Отже, норми і відносини адміністративного права перебувають у функціональному єднанні: перші задають модель і критерії правового регулювання, другі – наповнюють їх конкретним соціально-юридичним змістом. Їхня взаємодія становить основу реального функціонування галузі адміністративного права в умовах публічного адміністрування, а також визначає межі, інструменти й ефекти юридичного впливу публічної влади на суспільство.

1.2.1 Норми адміністративного права

Осмислення норм адміністративного права є ключовим завданням пізнання галузевої структури адміністративного права як системи. Саме через норму розкривається нормативна природа публічного адміністрування, механізми юридичного впливу на публічно-правові відносини та зміст правового регулювання в межах компетенції органів державної влади й місцевого самоврядування. Норми адміністративного права виступають не лише формальними приписами, а й носіями ціннісних, функціональних і процедурних орієнтирів, на яких базується правове забезпечення управлінських процесів.

Для цілісного та глибокого аналізу адміністративно-правових норм доцільно структурувати їх дослідження за п'ятьма ключовими аспектами, що формують основу цього підпункту. По-перше, необхідно з'ясувати суть поняття норми в адміністративному праві, її ознаки, особливості та відмінності від норм інших галузей права. По-друге, варто визначити внутрішню структуру адміністративно-правової норми, яка відображає логіку нормативного регулювання у публічній сфері. По-третє, важливо класифікувати адміністративно-правові норми за різними критеріями, що дозволяє виявити їх функціональне призначення та сферу застосування. По-четверте, необхідно охарактеризувати форми реалізації адміністративно-правових норм у практиці публічного адміністрування, з урахуванням особливостей їх імперативності та юридичної сили. І нарешті, слід проаналізувати форми та джерела, в яких ці норми знаходять своє нормативне втілення – від законів до підзаконних актів, індивідуальних адміністративних актів і міжнародно-правових приписів.

У сукупності ці складові дозволяють розглядати норму адміністративного права як центральну категорію галузі, що забезпечує юридичну визначеність, структурну впорядкованість і логічну цілісність публічного права.

Поняття норми в адміністративному праві.

Поняття норми адміністративного права належить до фундаментальних категорій цієї юридичної галузі. Саме норма визначає архітектоніку її системної організації, задає внутрішню логіку нормативного регулювання й окреслює межі владного впливу у сфері публічного адміністрування. Її значення не зводиться лише до припису поведінки – вона є концентрованим вираженням волі публічної влади, структурованим у формі юридично обов'язкового правила, що формує адміністративно-правовий простір.

У процесі пошуку юридичних засобів подолання кризових деформацій суспільно-політичної реальності, осмислення норм адміністративного права невіддільне від типології праворозуміння, в межах якої сформувалися його основні моделі: нормативна (нормативізм, юридичний позитивізм), соціологічна та природно-правова. Кожна з них по-своєму впливає на розуміння сутності й функціонального призначення адміністративно-правової норми.

У рамках *нормативного праворозуміння* право трактується як сукупність норм, а норма як правило поведінки, встановлене державою і обов'язкове для всіх суб'єктів права, яким воно адресоване. З позицій нормативізму, по-перше, норми концентрують у собі державно-владні веління, за невиконання яких передбачене застосування заходів впливу; по-друге, за допомогою юридичних норм регулюються (встановлюються, змінюються, припиняються) правові відносини, тобто вони виступають регулятивним засобом щодо предмета галузі права; по-третє, головне призначення юридичних норм полягає в тому, щоб забезпечити детальне, точне і коректне нормативне регулювання суспільних відносин.

За *соціологічним підходом* норми спочатку виникають та консолідуються у реальних суспільних відносинах. Після цього держава підтверджує обов'язковість установленого правила прийняттям відповідного нормативного акта. Тобто класичні форми права, або джерела норм (акт, договір, прецедент), у цій теорії ранжуються як вторинні прояви права. Отже, детермінуються і розмежовуються: а) нормативні можливості, які локалізовані в законах та інших подібних актах і б) «правова дійсність», якою визнаються створені нормою правовідносини. Саме така «правова дійсність» у соціологічному праворозумінні визначається реальним правом.

Як наслідок, за цією концепцією, першоосновою правових досліджень визнаються дослідження «правової дійсності», тобто відносин конкретних юридичних справ, наприклад судових чи справ про адміністративні правопорушення. Дослідження «нормативних можливостей», тобто норм, зафіксованих у законах, розглядаються як допоміжні.

Природно-правовий підхід впроваджує думку, за якою будь-яка норма права повинна виходити з природних, невід'ємних прав людини. На такому праворозумінні засновано низку положень Конституції України, наприклад, право на життя (ст. 27), право на повагу до людської гідності (ст. 28), право на працю (ст. 43); Кодексу України

про адміністративні правопорушення, наприклад, стаття 148-3 «Використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян», стаття 178 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді», яка визнає адміністративним правопорушенням появу в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль.

Спільні риси різних підходів до праворозуміння концентруються у нормах позитивного законодавства. Водночас їх функціональне навантаження та інтерпретаційні значення трактуються залежно від концептуальних засад того чи іншого типу праворозуміння.

Так, соціологічний та природно-правовий підходи визнають існування неправових законів (фактично неправових позитивних норм) і допускають можливість їх невиконання. Натомість, нормативний (позитивістський) підхід вимагає беззастережного виконання всіх законів (норм позитивного законодавства). Саме на цьому постулаті базується принцип законності.

Ця ситуація породжує не лише теоретичні труднощі. Вони виникають також у правозастосовній діяльності. Адже неправові закони можна не виконувати. Такий посил культивує у людини переконаність у привілеї особисто кваліфікувати норму закону як правову (яку потрібно виконувати) або неправову (яку можна не виконувати).

Про це свідчать, наприклад, матеріали оскарження рішень компетентних суб'єктів по застосуванню норм статті 14-2 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису)» Кодексу України про адміністративні правопорушення (конституційні скарги від 02.03.2020 № 18/94; 30.06.2020 № 18/267; 08.09.2020 № 18/436). За такими шаблонами можна обґрунтовувати неправовий характер практично будь-якого закону.

Вирішення цього питання полягає у визнанні того, що будь-який громадянин чи організація повинна у своїй діяльності виходити тільки з нормативного підходу, з того, що вимоги закону завжди повинні виконуватися. Інші підходи можуть використовуватися суб'єктами, які займаються науковими дослідженнями, вивченням практики правозастосування, розробкою і прийняттям нормативних документів, а також судами.

З цього приводу доречно звернути увагу на норми ч. 6 ст. 9 Закону України «Про державну службу», яка регламентує дії державного службовця в разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення. У такому випадку службовець має вимагати його письмового підтвердження, а після отримання такого підтвердження, зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення.

На підставі зазначеного, ***адміністративно-правова норма (норма адміністративного права) – це цілісне, логічно завершене й зафіксоване у джерелі права***

обов'язкове правило поведінки, яке відповідає вимогам формально-правової визначеності, розповсюджується на всіх суб'єктів, асоційованих з адміністративно-правовим простором; об'єктивоване по волі держави (встановлено, санкціоновано, схвалено державою) та забезпечене державними гарантіями, серед яких важливе місце займають заходи примусу.

Загальною метою норм адміністративного права є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного адміністрування. За їх допомогою формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується й забезпечується функціонування публічної адміністрації.

Наприклад: порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій (ст. 41 КУпАП); транспортні засоби повинні відповідати вимогам безпеки, охорони праці та екології, державним стандартам, мати відповідний сертифікат (ст. 10 Закону України «Про транспорт»); службові особи органів виконавчої влади, які здійснюють захист прав споживачів, зобов'язані суворо додержуватися вимог законодавства. За невиконання або неналежне виконання обов'язків службові особи притягаються до відповідальності згідно із законодавством (ст. 29 Закону України «Про захист прав споживачів»).

Отже, адміністративно-правова норма має такі ознаки: 1) вона є правилом поведінки; 2) це правило формально визначене; 3) це правило загальнообов'язкове; 4) об'єктивоване по волі держави; 5) має метою регулювання суспільних відносин; 6) забезпечене державними гарантіями.

Визначення адміністративно-правової норми через правило поведінки відбиває класичний підхід до її розуміння, притаманній дорадянському, радянському і пострадянському адміністративному праву. З огляду на те, що він залишається домінуючим у сучасній теорії права, є підстави визнати його справедливим для сучасного адміністративного права.

Зауважимо, що наведене судження коректне для континентальної правової системи. У системах, де основним джерелом права визнано судовий прецедент, це питання виглядає інакше. Так, в англійському праві норма спрямована на вирішення конкретної ситуації. Вона не має функції встановлювати правило поведінки на майбутнє. Отже, прецеденти не є правилом поведінки. Це зразки, на підставі яких можуть прийматися рішення щодо подібних справ.

Поняття «формальна (правова) визначеність» як правило застосовується до джерела права, наприклад до нормативного акту. Вона передбачає точне позначення причин, що породжують правові наслідки, а також безпосередньо самих наслідків. Ця визначеність необхідна для відмежування неправомірного від правомірного, юридично значущого від юридично байдужого, для позначення змісту прав і обов'язків учасників правовідносини, а також заходів, які застосовуються з метою охорони захисту права.

Аналіз норм щодо їх формальної визначеності навряд чи можливий за межами їх текстової фіксації у джерелі права. Але й сама фіксація має адекватно відбити

у тексті цілісність і логічну завершеність норми. Таким чином, висновки про формальну (правову) визначеність норми часто є висновками про формальну (правову) визначеність відповідного джерела права. Звідси випливає, по-перше, що дослідження правової визначеності нормативного акта є дослідженням визначеності адміністративно-правової норми, по-друге, основоположною ознакою формальної визначеності норми є її фіксація у джерелі права.

Правова визначеність є однією з вимог верховенства права. Конституційний суд України у своїх рішеннях до розуміння правової визначеності звертався декілька разів, у тому числі і відносно адміністративно-правових норм. Зокрема це рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (щодо конституційності положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України); від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 (щодо конституційності абзацу 8 пункту 5 частини 1 статті 11 Закону України «Про міліцію»); від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010 (щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення); від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018 (щодо конституційності низки положень Податкового кодексу України); від 20 червня 2019 року № 6-р/2019 (щодо конституційності Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів») та інші.

У наведених рішеннях позиція Конституційного суду України переконливо окреслена і зводиться до наступного: 1) юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: а) як зрозумілість норм права; б) як право особи розраховувати стабільність законодавства; в) як можливість передбачати наслідки застосування норм права; 2) правова визначеність полягає у чіткості, передбачуваності й однозначному розумінні юридичних норм; 3) вона є ключовою умовою забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом; 4) правова визначеність є однією з вимог верховенства права; 5) вона забезпечує: а) адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності; б) його впевненість у своєму правовому становищі; б) захист від свавільного втручання з боку держави у сферу його прав; 6) відповідно до неї, жодна людина не може зазнавати покарання, окрім як у разі явного порушення закону, який не повинен дозволяти карати особу ретроспективно. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (рішення Конституційного суду України від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010 щодо конституційності абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію»).

Отже, рішення Конституційного суду України підкреслюють, що ***адміністративно-правові норми досягають мети лише за умови безперечності, недвозначності, а також точності визначення прав та обов'язків сторін у правовідносинах, їх змісту, ясності заборон та санкцій за їх порушення.***

Формальна визначеність адміністративно-правових норм може бути абсолютною, а може бути відносною. Абсолютна визначеність властива імперативним нормам. Це, наприклад, норми сфери адміністративної відповідальності.

Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення нормами статті 123 «Порушення правил руху через залізничні переїзди» встановлює, що порушення правил руху через залізничний переїзд тягне за собою накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відносна визначеність притаманна диспозитивним нормам. Це норми, які при їх реалізації допускають «розсуд» правозастосовних органів або учасників правовідносини.

Так, Закон України «Про адміністративні послуги» (ст. 9) дозволяє суб'єкту надання адміністративної послуги вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом. Відповідно до Закону України «Про транспорт» (ст. 11), транспортні організації, з метою належної експлуатації об'єктів транспорту, можуть встановлюватися охоронні зони з особливими умовами користування.

Формальна визначеність відрізняє норми адміністративного права від норм моралі, звичаїв, релігійних норм, які можуть існувати і діяти без формального закріплення. Норми права, на відміну від останніх, мають обов'язкову «юридичну оболонку». Вони видані уповноваженим органом, виражені в строго визначеному джерелі, мають дату набуття чинності, можуть бути в установленому порядку змінені, скасовані тощо.

Загальнообов'язковість адміністративно-правової норми інтерпретується як обов'язок її адресатів виконувати волю держави, інтегровану у зміст норми. Адресатами норми традиційно визнаються суб'єкти (особи, здатні здійснювати суб'єктивні права та юридичні обов'язки), причетні до відносин, на регулювання яких спрямована норма.

Так, до події адміністративного правопорушення причетними особами (крім потерпілого і порушника) є свідки. При цьому особи, які знаходились у відповідному місці і у відповідний час, можуть свідками бути, а можуть не бути. Якщо така особа має інформацію щодо події правопорушення, то вона є свідком (стаття 272 «Свідок» Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює: як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по даній справі). Особи, які відповідної інформації у своєму розпорядженні не мають, не можуть бути свідками і не є адресатами норми.

Зростання захопленості некласичними теоріями праворозуміння зумовлює доречність ознайомлення з деякими поглядами їх представників на проблематику адресатів норми права.

У їх дослідженнях обґрунтовується концепція, відповідно до якої норма позитивного права має своїм адресатом агента влади: публічного службовця, поліцейського, суддю, тобто чиновника. При такому підході вважається, що пересічна людина сприймає норми права опосередковано: а) через власний досвід; б) через запозичені з соціальної практики шаблони правомірного і неправомірного. В результаті у людини формуються обґрунтовані припущення про можливі реакції представників влади на факти

її можливих вчинків. Суб'єктивна оцінка цих реакцій слугує підставою для корекції людиною своєї поведінки. Звідси випливає, що сформульовані у джерелі позитивного права норми – лише диспозиції законодавця носіям влади щодо їхнього реагування на поведінку громадян. Отже, у некласичних теоріях права наявні спроби переосмислити властивості такого наріжного каменю юридичної дійсності, як норма.

Норми адміністративного права об'єктивуються по волі держави і містять державне волевиявлення. Це стосується і норм, які приймаються недержавними суб'єктами. Так, стаття 112 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення правил поведінки на повітряному судні» визнає адміністративним проступком порушення правил фотографування, кінозйомки і користування засобами радіозв'язку з борту повітряного судна. Самі ці правила встановлює авіаперевізник. Українські авіаперевізники – це недержавні організації. Тобто за порушення встановлених недержавною структурою правил державним актом (Кодексом України про адміністративні правопорушення) встановлена адміністративна відповідальність. На перший погляд, наявна неузгодженість між тезою про наявність державного волевиявлення у позитивних нормах і встановленням норм недержавним суб'єктом. Але це лише на перший погляд. Авіаперевізник встановлює правила на підставі Повітряного кодексу України. Тим самим держава делегує відповідному суб'єкту частку своєї компетенції, яка несе в собі державну владність.

Виконання приписів адміністративно-правової норми гарантується публічно-правовими засобами, які притаманні адміністративній владі, а саме: а) організаційними, до яких належать видання норм, створення умов для їх уведення в дію, матеріально-технічне забезпечення реалізації тощо; б) роз'яснювальними, до яких належать доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості та акцентування уваги на настанні негативних наслідків за ігнорування тощо; в) стимулюючими, до яких належить вжиття заохочувальних заходів до суб'єктів, які додержуються відповідних приписів; г) примусових, до яких належить притягнення до юридичної відповідальності, вжиття інших адміністративно-примусових заходів впливу.

У зв'язку з цим виникає питання щодо обов'язковості уповноважуючих та заохочувальних норм. Адже для суб'єктів, яким вони адресовані, їх розпорядження зовсім не обов'язкові (людина може використовувати своє право, відмовитися від нагороди).

Обов'язковість таких норм виявляється у тому, що вони накладають зустрічні обов'язки на іншу сторону правовідносин. Так, наказ про заохочення працівника накладає обов'язок на відповідного керівника здійснити дії щодо реалізації заохочення.

Важливою особливістю адміністративно-правових норм є системна єдність їх сукупності. Кожна з них – органічна частина галузевого механізму і поза ним діяти не може.

Так, норми, що містяться в статті 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлюється відповідальність за дрібне хуліганство, чинні тільки разом з нормами статті 12 цього ж Кодексу, згідно з якими до адміністративної відповідальності притягуються особи по досягненні 16-річного віку до моменту вчинення правопорушення, статей 221 і 222, що визначають підвідомчість таких справ,

статті 254, що зобов'язує складати протокол про адміністративне правопорушення, і статті 255, що визначає осіб, які мають право складати протокол про таке правопорушення та ін.

Призначення норм адміністративного права виявляється в їх функціях. Функції – це напрями дії норм, напрями їх впливу на адміністративно-правову реальність. У функціях конкретизуються властивості правових норм, компоненти їх структури, їх взаємодія та упорядкованість зв'язків. Більшість норм права багатофункціональні, тобто кожна норма може виконувати не одну, а кілька функцій. Розглянемо найважливіші з них.

Установча функція. Виявляється в оформленні та в закріпленні адміністративно-правовому просторі організаційних структур, інституцій та інших суб'єктів регульованих відносин.

Наприклад: утворити Міжвідомчу комісію з авіаційної безпеки цивільної авіації[11]; утворити Державну регуляторну службу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва[12].

Правонадільна функція. Призначена для встановлення різних компонентів статусу організаційних структур, інституцій та інших суб'єктів регульованих відносин.

Наприклад: Міністерство цифрової трансформації України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій[13].

Регулятивна функція. Полягає у встановленні правил належної поведінки, упорядкуванні сформованих адміністративно-правових відносин. Виконуючи цю функцію, правові норми беруть участь у регулюванні прав, свобод і законних інтересів суб'єктів спілкування на адміністративно-правовому просторі. У рамках цієї функції виділяються дві підфункції: обмежувальна та стимулююча. Призначення обмежувальної підфункції полягає у встановленні суб'єктам певного варіанта поведінки, що відповідає інтересам адміністративно-правового регулювання. Призначення стимулюючої підфункції полягає у спонуканні суб'єктів правовідносин до конкретних дій, які відповідають інтересам адміністративно-правового регулювання.

Приклад реалізації обмежувальної підфункції: Державний виконавець, приватний виконавець можуть надавати іншим особам інформацію, що містить професійну таємницю, виключно у випадках і порядку, передбачених законом[14].

---

[11] Деякі питання Міжвідомчої комісії з авіаційної безпеки цивільної авіації : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021. № 594. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 2978.

[12] Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 68.

[13] Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019. № 856. *Офіційний вісник України*. 2019. № 80. Ст. 2736.

[14] Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2016. № 29. Ст. 535.

Приклад реалізації стимулюючої підфункції: Адміністративний нагляд припиняється достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання[15].

Охоронна функція. Націлює норми права на охорону і захист основ суспільного устрою, соціальних та державних інститутів, забезпечення охорони та стабільності конституційного ладу, громадського порядку, громадської безпеки. Спирається на владні повноваження суб'єктів публічного адміністрування. Корелює з примусом і юридичною відповідальністю.

Наприклад: Проведення господарських робіт у зоні митного контролю тягнуть за собою попередження або накладення штрафу[16]; викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях тягнуть за собою попередження або накладення штрафу[17].

Організаційна функція. Реалізується у здійсненні нормами права організуючого впливу на різні сфери адміністративно-правового простору.

Наприклад: місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України[18].

Крім перелічених, дослідники виділяють такі функції: аксіологічну, компенсаційну, мотиваційну, інформаційно-орієнтуючу, інформаційно-комунікативну, інформаційно-прогностичну, гносеологічну, виховну та інші.

Адміністративно-правова норма як юридичне правило поведінки завжди передбачає, що існують умови для її застосування. Адміністративно-правова норма визначає також права й обов'язки учасників відносин, що регулюються нею, передбачає наслідки, які настають у результаті невиконання або неналежного виконання приписів норми. Такою складністю і багатофункціональністю пояснюється наявність у норм адміністративного права певної структури.

Структура адміністративно-правової норми.

Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня будова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємозумовленості та взаємозалежності складових частин норми. Як правило, вона традиційна і складається з трьох компонентів: гіпотези, диспозиції і санкції. Водночас, норми адміністративного права третім компонентом можуть містити заохочення, або зовсім його не мати.

---

[15] Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994. № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

[16] Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2012. № 44–48. Ст. 552.

[17] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

[18] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Гіпотеза вказує на фактичні умови, за наявності яких слід керуватися певною нормою. Вона може бути абсолютно визначеною (експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях (ст. 273 КУпАП) або відносно визначеною, тобто містити елементи адміністративного розсуду (вказівки на можливість її застосування за розсудом правозастосовника).

Такі гіпотези містять формулювання: «може бути», «у разі необхідності», «за доцільністю», «у певних випадках» тощо (особа звільняється від адміністративної відповідальності, якщо доцільно застосувати захід громадського впливу (ст. 21 КУпАП); порушник правил обігу наркотичних засобів може бути затриманий до трьох годин, в необхідних випадках до трьох діб (ст. 263 КУпАП); у разі ухилення від явки на виклик судді особу може бути піддано приводу (ст. 268 КУпАП).

Диспозиція – це саме правило поведінки, яке сформульовано у вигляді приписів, заборон, дозволень.

Наприклад: кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти, громадське об'єднання для внесення змін до відомостей про склад керівних органів подає (надсилає) такі документи…, суб'єкти авіаційної діяльності зобов'язані відшкодовувати громадянам шкоду, заподіяну їх здоров'ю та майну внаслідок авіаційної діяльності, членові екіпажу забороняється вживати алкоголь менш як за вісім годин до зазначеного часу виконання своїх службових обов'язків тощо.

Проаналізуємо з метою встановлення гіпотези і диспозиції нормативні приписи, які регламентують декларування місця проживання[19].

У тексті закону сформульовано: порядок декларування місця проживання визначається Кабінетом Міністрів України. У цій конструкції *гіпотеза* (умови за наявності яких слід керуватися даною нормою) – це життєві обставини, які змушують особу задекларувати своє місце проживання. *Диспозиція* (правило поведінки у таких умовах) – це низка дій, які необхідно здійснити громадянину для декларування місця проживання. У нашому випадку зміст таких дій (порядок декларування місця проживання) визначається Кабінетом Міністрів України.

У нормах адміністративної відповідальності диспозиція часто сформулюється у вигляді вказівок або опису діяння, що тягне за собою накладення стягнення. З караності діяння випливає висновок, що воно забороняється.

Наприклад: пошкодження внутрішнього обладнання пасажирських вагонів, стекол локомотивів і вагонів тягне за собою накладення штрафу (ст. 110 КУпАП); невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна тягне за собою попередження або накладення штрафу (ст. 112 КУпАП).

[19] Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 № 1871-11. *Офіційний вісник України*. 2021. № 94. Ст. 6047.

Санкція вказує на зміст реагування на порушення, сформульовані у нормі приписів. У попередніх прикладах формула «тягне за собою попередження або накладення штрафу» є санкцією.

Не всі адміністративно-правові норми містять санкцію безпосередньо в тексті статті акта, де вони сформульовані. Санкція може знаходитися: а) в іншому місці цього ж акта; б) в іншому нормативному акті.

Така побудова нормативного матеріалу характерна для регулювання управлінської діяльності. Значною мірою це зумовлено тим, що взаємовідносини між вищестоящими, нижчестоящими адміністративно-управлінськими працівниками будуються на засадах дисциплінарної влади.

Наприклад: стаття 63 Закону України «Про державну службу» встановлює, що керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, яка регулюється статтями 64–79 цього ж закону[20].

Інший випадок: Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу містить вимогу від відповідних осіб своєчасно подавати відомості про себе, що мають значення для проходження служби цивільного захисту (зміна місця проживання, здобуття освіти, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності тощо)[21].

Порушення цих норм тягне дисциплінарну відповідальність, регламентація якої міститься в іншому нормативному акті, а саме у Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту[22]. У ньому прямо зазначено, що дисциплінарним проступком є «приховування або недостовірне надання відомостей про себе, що мають значення для проходження служби (зміна місця проживання, притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності)». Дисциплінарними проступками за цим статутом є також втрата службового посвідчення, вживання алкогольних напоїв чи наркотичних засобів у службовий час, прибуття на службу в нетверезому стані чи стані наркотичного сп'яніння, невиконання індивідуальних планів роботи науковим, науково-педагогічним, педагогічним складом, ад'юнктами, докторантами тощо.

Заохочення. Вище вже зазначалося, що адміністративно-правові норми можуть містити заохочення. Заохочення як елемент правової норми – це публічне визнання заслуг юридичної або фізичної особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків. Такі заслуги формулюються (перелічуються), як правило, в диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені нормою дії (поведінка), що стимулюються відповідним суб'єктом.

---

[20] Про державну службу : Закон України 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

[21] Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593. *Офіційний вісник України*. 2013. № 67. Ст. 2436.

[22] Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Затверджено Законом України від 05.03.2009 р. № 1068-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 29. Ст. 398.

Частіше за все підставами для заохочення виступають: сумлінне виконання службових (трудових) зобов'язань; виконання громадянського обов'язку; ювілеї. За своїм змістом заохочення може бути: моральним (грамота, подяка); матеріальним (премія, цінний подарунок); статусним (таким, що змінює правовий статус, наприклад, присвоєння звання «Заслужений юрист України»).

Зокрема, «Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту»[23] містить таку норму: «за зразкове виконання службових обов'язків та ініціативність у роботі для працівників залізничного транспорту встановлюються такі види заохочення: оголошення подяки; преміювання; нагородження цінним подарунком; нагородження почесною грамотою; присвоєння звання кращого працівника за фахом; нагородження нагрудним знаком; нагородження нагрудним значком «Почесному залізничнику».

Види адміністративно-правових норм.

Структуризація системи норм адміністративного права (класифікаційний поділ їх на види) зумовлена потребою теоретичного осмислення сукупності правових регуляторів цієї юридичної галузі. Вона конкретизує змістовність системних уявлень щодо нормативного матеріалу, є важливим проявом системного підходу до його досліджень, дозволяє отримати чітку картину підсистем та взаємопов'язаних елементів, які утворюють єдине ціле. Завдяки структуризації виявляється внутрішня впорядкованість нормативних приписів у сфері публічного адміністрування, взаємозв'язок закладених у норми моделей поводження. Структуризація може здійснюватися за функціями, галузевою належністю, адресатами, суб'єктами прийняття тощо.

Відповідно до цього, структуризація системи адміністративно-правових норм здійснюється за такими класифікаційними групами: спрямованістю змісту; адресатами або суб'єктами, до яких вони звернені; суб'єктами, які їх встановили; формою припису; галузевою належністю; межею дії; ступенем загальності; повнотою викладених велінь; юридичною силою; належністю до складових предмета адміністративного права.

За спрямованістю змісту норми поділяються на такі, що: а) закріплюють порядок утворення відповідних суб'єктів; б) визначають форми і методи публічного адміністрування; в) регламентують публічну службу; г) визначають способи і порядок забезпечення законності; д) регулюють адміністрування окремими галузями; е) встановлюють статуси суб'єктів адміністративного права.

За адресатами вони поділяються на такі, що адресовані: а) органам публічної адміністрації; б) публічним службовцям; в) підприємствам, установам, організаціям; г) громадянам та їх об'єднанням; д) іншим суб'єктам адміністративного права.

За формою припису поділяються на: а) зобов'язуючі; б) забороняючі; в) уповноважуючі; г) стимулюючі; д) рекомендаційні.

За галузевою належністю поділяються на: а) матеріальні; б) процесуальні; в) процедурні.

[23] Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.1993. № 55. URL: https:// https://zakon.rada.gov.ua/laws/card

За межею дії: а) діючі у просторі; б) діючі у часі (темпоральні).

За ступенем загальності: а) загальні; б) галузеві; в) міжгалузеві.

За повнотою викладених велінь: а) визначені; б) банкетні; в) відсильні.

За юридичною силою: а) викладені в законах; б) указах; в) постановах; г) рішеннях; д) наказах тощо.

За належністю до складових предмета адміністративного права поділяються на: а) норми публічного управління; б) норми адміністративних послуг; в) норми, що регулюють адміністративне і судове оскарження; г) норми адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктні норми).

Адміністративно-правовій теорії відомі й інші варіанти класифікації норм. Наприклад, класифікація за цільовим призначенням; змістом; методом впливу на суспільні відносини; параметрами дії; рівнем узагальненості; суб'єктами, на яких спрямована норма.

Заслуговує на увагу їх поділ на норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми установчі, норми загальнокомпетенційні, норми-вказівки, норми-доручення, норми-стимули, норми договірні, норми-заборони, норми-санкції, норми-рекомендації, норми-стандарти, нормативи тощо.

Реалізація адміністративно-правових норм.

Чинні адміністративно-правові норми виконують свої функції тільки у разі, якщо вони реалізуються. *Реалізація – це зорганізований вплив норм на конкретні життєві ситуації з метою їх врегулювання відповідно до вимог законності (втілення у життя нормативних волевиявлень).*

Суттєве значення для осягнення сутності реалізації адміністративно-правових норм має розуміння способів, якими вона здійснюється. У більшості випадків ідеться про чотири способи: виконання, використання, додержання, застосування. Рідше про два способи: виконання і застосування. При такому підході використання й додержання визнають формами виконання. Однак теорія і практика правозастосування свідчать, що перший варіант краще відображає їх потреби, а тому переконливіший.

Виконання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо виконання юридичних обов'язків, функцій та повноважень, на нього покладених. Особливості цього способу: притаманний нормам, які мають зобов'язуючий характер; поведінка суб'єктів активна; імперативність нормативних приписів, спрямованих на суб'єкта виконання. До цього варіанта реалізації адміністративно-правових норм належать такі дії, як сплата податків, подання звітів, здійснення реєстрації, одержання паспорта тощо.

Використання – це активна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин щодо здійснення наданих йому юридичних прав (можливостей). Спосіб притаманний уповноважуючим нормам. Особливістю цього способу є добровільність волевиявлення з боку суб'єкта правозастосування. Дії щодо використання адміністративно-правових норм є такі: подання скарги, звернення за адміністративною послугою, повідомлення про корупцію, оформлення передбачених адміністративно-правовими нормами прав тощо.

Додержання – це пасивна поведінка суб'єкта адміністративних правовідносин, який не допускає порушень адміністративно-правових заборон. Передбачається, що суб'єкти правовідносин не здійснюють протиправні дії, отже, дотримуються нормативних вимог. Це один зі шляхів досягнення цілей, передбачуваних законодавцем у процесі ухвалення норм. Особливості додержання: поведінка суб'єктів пасивна; охоплюються всі суб'єкти правовідносин; реалізація проходить непомітно та жодним чином не фіксується. Наприклад, додержання передбачених нормами вимог щодо протидії корупції, адміністративним проступкам, митним порушенням тощо.

Застосування – це діяльність публічної адміністрації з вирішення конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних норм. За своїм змістом вона являє собою своєрідний процес перетворення загальних нормативно-правових установлень в юридично значущу поведінку конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації. Характерні риси цього способу реалізації норм такі: притаманний лише спеціальним суб'єктам; забезпечений процесуальними (процедурними) нормами; імперативність нормативних приписів, спрямованих на суб'єкта виконання; корелює з винесенням правозастосовних актів.

Застосування адміністративно-правових норм (або правозастосування) – складна діяльність, яка має протяжність у часі й поділяється на кілька стадій. Кожна стадія послідовно наближає суб'єкта правозастосування до прийняття індивідуально-владного рішення, що регулює життєву ситуацію.

Як правило, виділяють такі стадії: а) встановлення фактичних обставин справи; б) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; в) винесення та документальне оформлення правозастосовного рішення.

Встановлення фактичних обставин справи це аналіз життєвої ситуації з огляду на необхідність її врегулювання адміністративно-правовими нормами. Кожну життєву ситуацію характеризує безліч різних фактичних обставин. Але абсолютна більшість із них не має значення для її юридичної оцінки. Тому у справі встановлюються лише дві групи фактичних обставин: а) основні і б) факультативні. До основних належать ті, що корелюються з диспозицією матеріальної норми. Наявність кореляції є доказом їх впливу на юридичну оцінку життєвої ситуації. Це, наприклад, факт наявності суб'єктивного права; факт порушення прав осіб тощо.

Факультативні (допоміжні) обставини безпосередньо на юридичну кваліфікацію не впливають. Вони лише сприяють встановленню істини у справі. Це, наприклад, факт зацікавленості свідка; факт визначення підвідомчості вирішення спору; факт стану здоров'я потерпілого чи порушника; факт малозначності заподіяної шкоди тощо.

Юридична кваліфікація фактичних обставин справи це діяльність уповноважених суб'єктів з юридичної констатації відповідності реальних фактичних обставин їх опису в нормі, тобто їх моделі. Отже, на цій стадії відбувається юридична кваліфікація фактичних обставин.

Винесення та документальне оформлення правозастосовного рішення – це стадія, на якій відбувається винесення і документальне оформлення правозастосовного акта.

Наявність такого акта означає остаточну юридичну оцінку подій, їх визнання юридичним фактом, що тягне за собою юридичні наслідки.

До застосування адміністративно-правових норм висуваються конкретні вимоги. До таких вимог належать: законність, обґрунтованість і доцільність.

Законність застосування норм полягає в тому, що компетентні органи та посадові особи в процесі вирішення відповідної справи мають застосовувати норму тільки в межах своїх повноважень і відповідно до її змісту. Порушення цих правил може призвести до шкідливих наслідків.

На практиці відомі випадки, коли формальне додержання нормативних приписів без всебічної оцінки обставин справи дискредитує державні органи та їх діяльність. Законність вимагає суворо додержуватися встановленого процесуального порядку застосування норм. Це не проста формальність, а необхідність, адже правильно зрозумілі й виконані умови застосування норми – гарантія охорони інтересів громадян, органів управління, підприємств, організацій.

Законність – це не тільки право, а й обов'язок органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) застосовувати адміністративно-правові норми. Незастосування норми у разі, якщо це приписується законом, означає порушення законності.

Обґрунтованість. Ця вимога стосується фактичних підстав застосування адміністративно-правової норми. Суб'єкта застосування норм мають цікавити не лише власне факти (події, дії, обставини), для регулювання яких застосовується норма, а й уся інформація про них як явище, зовнішні умови, в яких воно перебуває.

Вимога обґрунтованості зобов'язує суб'єкта правозастосування вирішувати справу після всебічної перевірки фактів. Сумнівні й неперевірені обставини не можна класти в основу рішення у справі, їх не слід брати до уваги.

Вимога обґрунтованості тісно пов'язана із законністю. Цей зв'язок полягає в тому, що повне і всебічне дослідження обставин справи є необхідною умовою законності.

Доцільність. Суб'єкт застосування адміністративно-правової норми, з'ясувавши її зміст і розібравшись у фактичних обставинах справи, зобов'язаний прийняти найдоцільніше рішення. Доцільність застосування норми – це оптимальний шлях до досягнення мети, передбаченої нормою. Отже, йдеться про доцільність у межах законності.

Доцільність органічно пов'язана із законністю та обґрунтованістю, однак збігається з ними не завжди. Тобто доцільність може виступати як самостійна категорія, мати самостійне значення, відігравати у правозастосуванні самостійну роль.

Про це свідчить та обставина, що в практиці адміністрування нерідко трапляються випадки скасування законних актів (і відповідно норм) унаслідок їх недоцільності. Прикладом може бути рішення про відміну окремих нормативних актів, що регулюють правовідносини у певній сфері, у зв'язку з прийняттям нормативного документа, який сприяє комплексному і системному здійсненню цього процесу.

Аналіз законності, обґрунтованості та доцільності як найважливіших вимог, яких мають додержуватися у процесі застосування адміністративно-правових норм, свідчить, що вони, з одного боку, перебувають у нерозривній єдності, а з іншого – кожна з них має самостійне значення.

Процес реалізації адміністративно-правових норм нині далекий від ідеального. Такий його стан є характерним наслідком існування негативних явищ у публічному адмініструванні. В механізмі адміністративно-правового регулювання ця ситуація проявляється у недієздатності деяких адміністративно-правових норм, великій кількості правопорушень адміністративного та дисциплінарного характеру, в дуалістичності і структурній незавершеності адміністративної реформи.

У юридичній літературі неодноразово зазначалося, що неправильне застосування норм кримінального, кримінально-процесуального, цивільного та інших галузей права завдає суспільству значної шкоди. На жаль, про наслідки неправильного застосування норм адміністративного права згадується значно рідше. Неправильне їх застосування завдає шкоди не менше, а іноді навіть і більше.

Неправильне тлумачення норм адміністративного права, необ'єктивна оцінка фактичних обставин справи, до яких застосовується норма, видання незаконного, необґрунтованого, недоцільного акта реалізації норми завдає шкоди не тільки окремій особі, а й колективу людей, суспільству в цілому. Це пояснюється особливою значущістю управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Вони стосуються інтересів громадян, організацій, закладів, підприємств, цілих галузей і сфер адміністрування, а різні реорганізації структур публічної адміністрації коштують платникам податків задорого. Це свідчить про те, наскільки важливо додержуватися основних вимог щодо застосування адміністративно-правових норм.

Форми і джерела норм адміністративного права.

Нормативність адміністративно-правового простору, важливим виразом якої є практичне втілення у життя відповідних приписів, встановлення їх властивостей і кореляцій з іншими правовими елементами, об'єктивно пов'язана, по-перше, із зовнішнім вираженням (закріпленням) норм, по-друге, з ґенезою норм (зародженням процесу їх утворення).

Зовнішнє вираження норм (способів закріплення) у суспільних відносинах утворює смисл поняття «форми норм адміністративного права«. *Генеза норм,* зародження процесу їх утворення утворює смисл поняття «джерела норм адміністративного права«.

Питання про співвідношення цих понять правознавством остаточно не вирішено і є дискусійним. Розмаїття дослідницьких пропозицій з цього приводу узагальнюються у двох відносно самостійних підходах. Відповідно до першого, ці поняття тотожні. Відповідно до другого, вони різні.

Перший підхід моністичний і базується на юридичному позитивізмі. Його прихильники виходять з філософської теорії, що форма не може існувати без змісту, а зміст стає відчутним лише у зовнішньому вираженні, тобто в разі забезпечення відповідною формою.

Екстраполяція цього постулату на процес зародження норми, який корелює з нормотворчими волевиявленнями держави, приводить до висновку, що при встановленні норм держава симультанно генерує для кожної з них певну форму (наприклад, форму закону).

Отже, джерела норм адміністративного права опосередковуються нормотворчими волевиявленнями держави, тобто формами (наприклад, законом). У свою чергу

форми норм адміністративного права опосередковуються їх джерелами. Джерела норм адміністративного права і форми норм адміністративного права є опосередковуючими одне одного феноменами.

Зазначене дозволило більшості юристів (особливо представникам галузевих дисциплін) цілком спокійно ставитися до твердження, що закони і підзаконні акти є джерелами права.

Другий підхід плюралістичний. Він також базується на філософській теорії, за якою у системі «зміст-форма» зміст є рухливим її компонентом. Він відбиває динаміку системи. Форма сталий компонент системи. Вона відбиває стійкі її параметри.

Рухливість змісту (джерел норм адміністративного права) випливає з того, що його ґенеза може бути сепарована на матеріальну, ідеологічну, соціальну, пізнавальну тощо.

Наведений аналіз генези придатний лише для наукових досліджень феномену «норми адміністративного права». Важко навіть уявити ситуацію, коли у практикуючого юриста при вирішенні справи може виникнути потреба фрагментувати ґенезу норми на перелічені складові.

У практиці створення і реалізації норм наведені особливості інтегровані між собою і сенсу для їх виокремлення майже немає. Втім, наукові дослідження форм і джерел норм адміністративного права з плюралістичних позицій дозволяють вбачати перспективи у причетності до джерел норм цієї галузі доктрини, концепції, принципів, «книжкового» права, правосвідомості тощо.

Доречно також згадати точку зору, за якою форми і джерела норм розглядаються як логічно між собою непов'язані. У такому разі джерело мислиться як воля держави, а форма – як нормативні акти, що надають державній волі юридично обов'язкову силу.

Отже, очевидно, що варіант співвідношення форми і джерела норми адміністративного права багато в чому орієнтований на тип праворозуміння, яким керується той чи інший дослідник.

Звідси випливає питання про коректність представлення цього співвідношення у підручнику. Його вирішення корелює з головною метою дії норми, а саме забезпечити правову (правомірну) поведінку суб'єктів адміністративно-правових відносин.

У загальновизнаному розумінні це усвідомлена і цілеспрямована поведінка, яка відповідає юридичним нормам, конкретизує поняття законності, є показником правомірності, втіленої у суспільний правопорядок. Практичне вираження цієї тези певною мірою відображене у ч. 6 ст. 9 Закону України «Про державну службу».

Ця апостеріорна даність і сучасний рівень теоретичного осмислення адміністративного права, а також «Ad hoc» відповідної навчальної дисципліни схиляють чашу терезів до пріоритету застосування у навчальній літературі як базової концепції нормативного праворозуміння.

Вищевикладене дозволяє визнавати джерелом (формою) адміністративно-правової норми офіційні юридичні документи, у яких генеруються самі норми.

До них належать: 1. Конституція України (Основний Закон). 2. Законодавчі акти України: а) закони України б) кодифіковані акти (кодекси, положення, статути). 3. Постанови Верховної Ради України, що містять адміністративно-правові норми.

4. Укази і розпорядження Президента України. 5. Нормативні акти, що приймаються в органах виконавчої влади: а) нормативні постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; б) положення, статути, правила, інструкції, інші акти, затверджені Кабінетом Міністрів України; в) нормативні накази, інструкції керівників центральних органів виконавчої влади. 6. Нормативні накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій. 7. Розпорядження місцевих державних адміністрацій (їхніх голів). 8. Нормативні акти місцевої влади (місцевих Рад, їхніх виконавчих органів, наприклад, рішення, що передбачають у випадку їхнього порушення адміністративну відповідальність). 9. Міжурядові угоди України з іншими державами і міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані нашою державою. 10. Акти судових органів.

Сукупність джерел адміністративного права є специфічною системою, компоненти якої пов'язані один з одним. Ознаки системи джерел адміністративного права такі: а) усі вони засновані на нормах Конституції і законів, що мають юридичну чинність; б) нормативні акти вищих органів служать юридичною базою для нормативних актів органів нижчого підпорядкування, що також є джерелами адміністративного права; в) нормативні акти вищих органів, як джерела адміністративного права, мають більшу юридичну силу порівняно з актами, що приймаються суб'єктами нижчого підпорядкування.

1.2.2 Відносини адміністративного права

У загальному розумінні відносини – це стійкі зв'язки між людьми, групами або соціальними інститутами, які формуються на основі взаємодій, соціальної структури та загальних норм. Вони лежать в основі існування суспільства й визначають його функціонування. Завдяки відносинам відбувається обмін ресурсами, інформацією та підтримкою. Вони також сприяють формуванню ідентичності й належності індивіда до суспільства, а також визначають його соціальні ролі, статус і відповідальність.

Структура соціальних відносин складається з різних компонентів, що відображають як організацію суспільства, так і правила, за якими взаємодіють його учасники.

Вони існують на мікрорівнях (відносини між індивідами чи малими групами, наприклад, між сусідами, колегами, членами родини); мезорівнях (відносини в межах більших соціальних груп або спільнот, наприклад, між етнічними чи професійними групами); макрорівнях (відносини між великими суспільними утвореннями, такими як держави, класи чи міжнародні організації).

Можуть бути формальними (регламентовані юридичними нормами, наприклад, управлінські, трудові, деліктні відносини) і неформальними (базуються на емоціях, симпатіях чи звичаях).

Характеризуються ієрархічністю (часто мають вертикальну організацію, наприклад, в системі управління); соціальною нерівністю (наприклад, у сферах виробництва, культури, науки. спорту, освіти); динамічністю (їх структура змінюється під впливом соціальних, економічних, культурних, політичних змін); взаємозалежністю (зміна одного елемента структури впливає на всі інші).

За функціональним призначенням (за роллю, яку вони виконують у різних сегментах суспільного життя) відносини поділяються на економічні (пов'язані з виробництвом, розподілом і споживанням матеріальних благ); політичні (стосуються влади, функціонування держави діяльності політичних партій); моральні та етичні (засновані на моральних принципах, традиціях та уявленнях про добро і зло); культурні (охоплюють взаємодію в галузі духовного життя, мистецтва, науки та освіти); правові (регулюються юридичними нормами і диференціюються за галузевим критерієм, наприклад, конституційно-правові, державно-правові, адміністративно-правові, цивільно-правові, інформаційно-правові, трудові тощо).

Наведені узагальнення створюють передумови для розуміння: а) місця правових відносин у системі соціальних відносин; б) їхніх загальних ознак; в) витоків різноплановості підходів до їх визначення.

Так, одні дослідники вважають, що правовідносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами права; інші називають їх суспільними відносинами, що виникли на основі права; треті стверджують, що правовідносини – це юридична форма взаємодії учасників різних суспільних відносин.

Незважаючи на розбіжності в поглядах, майже всі автори погоджуються з тим, що правовідносини, *по-перше*, мають подвійний генезис: а) вони ґрунтуються на нормах позитивного права, і б) на фактичних суспільних відносинах; *по-друге*, при численних інтерпретаціях залишаються формою юридичної взаємодії суб'єктів права, з метою реалізації нормативних вимог; *по-третє*, відмітними ознаками правовідносин визнаються: а) правосуб'єктність сторін (здатність мати права і виконувати обов'язки); б) кореспондуючий характер прав та обов'язків (залежність прав одного суб'єкта від реалізації обов'язків іншим); в) забезпеченість юридичними гарантіями; *по-четверте*, правовідносини – структурне явище, компонентами якого є: а) суб'єкти (сторони, або учасники відношення); б) об'єкт (те, на що спрямовано правовідношення; з приводу чого реалізуються права і обов'язки суб'єктів правовідношення); в) юридичні факти; г) зміст (права та обов'язки суб'єктів конкретного правовідношення); *по-п'яте*, будь-які трансформації у відносинах (виникнення, зміна, припинення) породжують юридичні наслідки для сторін, які включені до відносин.

У сучасній українській юриспруденції правовідносини визначаються як опосередкована правовими нормами і принципами ситуативна форма суспільної взаємодії, пов'язана з утворенням, реалізацією, зміною та припиненням суб'єктивних прав і обов'язків, а також реалізацією заходів юридичної відповідальності[24].

Екстраполяція наведених концептуальних положень у контекст адміністративного права створює підґрунтя для формулювання такого розуміння адміністративно-правових відносин:

Відносини адміністративного права (адміністративно-правові відносини) – це опосередкована адміністративно-правовими нормами форма взаємодії

[24] Бочаров Д. О. Правовідносини. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин (голова). Харків. 2017. С. 545–552.

сторін суспільних відносин а) на підставі їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків і б) засадах юридичної владності і підвладності.

Отже, адміністративно-правові відносини виникають, існують і припиняються завдяки впливу адміністративно-правових норм. Норми перетворюють конкретні явища соціальної дійсності в юридичні факти (юридично значущі події і дії). Факти активують юридичну змістовність взаємодії суб'єктів за заданими нормами алгоритмами. Домінуюча властивість цих алгоритмів – установлення взаємодії сторін на засадах владності й підвладності.

Ознаки адміністративно-правових відносин концентруються у компонентах його складу. Під складом адміністративно-правового відношення розуміється системна сукупність компонентів, які утворюють адміністративно-правове відношення та забезпечують його функціонування. Традиційно такими компонентами визнаються: а) суб'єкти (учасники) відношення; б) об'єкт відношення; в) юридичні факти; г) зміст відношення.

Суб'єкт – це праводієздатний (правосуб'єктний) учасник правовідношення. Юридичні властивості суб'єкта визначаються адміністративно-правовими нормами. Насамперед, це спроможність здійснювати встановлені для нього права й обов'язки у сферах публічного адміністрування. Це сфери державного управління, місцевого самоврядування, громадського управління, оскарження, адміністративної відповідальності, адміністративних послуг та інші.

Суб'єктами адміністративних правовідносин виступають будь-які фізичні, юридичні та організаційно оформлені колективні особи. Набрання адміністративної правосуб'єктності не протирічить наявності у суб'єкта інших її видів (цивільно-правової, конституційної, кримінально-правової).

Отже, адміністративна правосуб'єктність виступає засобом фіксування (закріплення) кола суб'єктів відповідного правовідношення.

Правосуб'єктні зв'язки у цьому колі ґрунтуються на рівності учасників правовідношення. Але ця рівність поширюється тільки на їхню правоздатність. Це означає, що: а) кожен з них однаково визнається здатним виконувати функції суб'єкта; б) кожен має однакове право прийняття правових рішень; в) кожен може визнаватися вирішальною правовою інстанцією. Однак вона (рівність) не передбачає: а) однакового обсягу окремих прав, обов'язків чи відповідальності; б) однакового обсягу їх суб'єктивної дієздатності.

Рівність і нерівність суб'єктів адміністративно-правових відносин найбільш рельєфно та доступно для розуміння представлена в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Зазначимо також, що феномен правосуб'єктності і правосуб'єктних зв'язків в реальному адміністративно-правовому відношенні перебуває у стані динаміки і постійного розвитку під регулюючим впливом норм адміністративного права.

Юридичний факт в адміністративно-правових відносинах – це конкретна життєва обставина, яка передбачена нормою адміністративного права та завдяки цьому набуває юридичного значення як підстава для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин.

Так, юридичними фактами в адміністративному праві будуть подача скарги на бездіяльність посадової особи державного органу, складання акта на порушення будівельних правил, внесення особи до реєстру зниклих за особливих обставин, прийняття змін до правил дорожнього руху, досягнення державним службовцем граничного віку перебування на державній службі, надання громадянину статусу внутрішньо переміщеної особи та інші.

Юридичні факти в адміністративному праві можна класифікувати за кількома критеріями, що дозволяє краще розуміти їхню роль у правовому регулюванні публічного життя та механізмах взаємодії між громадянами, юридичними особами і органами влади.

По-перше, це класифікація за волею учасників. Тут розрізняють події та дії. Події є юридичними фактами, які не залежать від волі суб'єктів і мають природний або соціальний характер. Прикладами подій є стихійне лихо, закінчення терміну дії ліцензії чи досягнення громадянином певного віку. Дії ж, навпаки, залежать від волі суб'єктів, і їх можна кваліфікувати як вчинки, що свідомо здійснюються особами в адміністративно-правовій сфері. Це може бути подання заяви на отримання адміністративної послуги, подача податкової декларації, реєстрація суб'єкта господарювання або вчинення адміністративного правопорушення.

По-друге, це класифікація за юридичними наслідками. За цим критерієм юридичні факти поділяються на а) правоутворюючі, б) правозмінюючі, в) правоприпиняючі. Правоутворюючі факти включають дії, що створюють нові правовідносини, наприклад, видання адміністративного акта про призначення на державну службу або подачу заяви на реєстрацію транспортного засобу. Правозмінюючі факти змінюють уже існуючі правовідносини, наприклад, внесення змін до ліцензії або зміна територіального статусу. Правоприпиняючі факти припиняють правовідносини, до яких можна віднести скасування дозволу на діяльність, звільнення державного службовця чи виконання постанови про сплату адміністративного штрафу.

По-третє, це класифікація за характером наслідків. Юридичні факти можуть мати позитивні або негативні наслідки. Позитивні наслідки проявляються у вигляді прав, які надаються особам, наприклад, реєстрація народження дитини або прийняття присяги державного службовця. Негативні наслідки пов'язані з обмеженням прав або накладенням обов'язків, як, наприклад, відмова в отриманні дозволу через невідповідність вимогам закону чи несвоєчасну сплату податків.

По-четверте, це класифікація за сферою адміністративно-правового регулювання. Оскільки без юридичних фактів не існує жодна така сфера, то їх виділення є виділенням відповідного кластера юридичних фактів. Так, адміністративно-деліктна сфера акумулює факти адміністративних правопорушень (наприклад, неправильне паркування автомобіля чи перевищення швидкості); сфера адміністративних послуг – факти, пов'язані з реалізацією громадянами своїх суб'єктивних прав (наприклад, подання документів для отримання закордонного паспорта чи реєстрація місця проживання); сфера державної служби – факти відповідності чи невідповідності встановленим критеріям претендентів на службу в державних органах (наприклад, наявність відповідної освіти, стану здоров'я, родинних зв'язків тощо).

По-п'яте, це класифікація за належністю до матеріальної, процесуальної і процедурної сфер. Відповідно до цього, матеріальні фактичні обставини, що є підставами настання матеріальних правовідносин; процесуальні – процесуальних правовідносин; процедурні – процедурних правовідносин. Дослідження цього кластеру юридичних фактів дозволило детермінувати ще один їх вид – змішаний. Прикладом такого факту запропоновано визнати строк звернення до суду. Строк на звернення до суду варто визнати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такий висновок можна зробити насамперед із того, що він суттєво відрізняється від інших строків, які містить процесуальне законодавство, за значенням, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він передбачений процесуальним законодавством[25].

Доречно також зазначити, що в механізмі адміністративно-правового регулювання роль юридичних фактів можуть виконувати правові відносини. Передбачення в правових нормах фактів-правовідносин зумовлено принципом законності. В узагальненому, концентрованому вигляді він передбачає широкий спектр соціальних обставин. Усе це робить факти-правовідносини можливими для застосування в правовому регулюванні. Факти-правовідносини відображають правовий зв'язок у загальному вигляді.

Загалом, юридичні факти в адміністративному праві мають важливе значення, оскільки є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин між громадянами, юридичними особами та органами влади. Класифікація юридичних фактів дозволяє більш чітко визначити їхні правові наслідки та ролі в процесах регулювання публічного життя.

Зміст адміністративних правовідносин утворюють юридичні права і обов'язки суб'єктів сфери публічного адміністрування. Ці права і обов'язки є результатом дії адміністративно-правових норм і регламентують порядок взаємодії між суб'єктами, а також визначають їхню компетенцію, зокрема обсяг повноважень і відповідальність. Вони спрямовані на забезпечення належного функціонування системи публічної влади, дотримання прав і свобод громадян, а також ефективного виконання публічних завдань.

Юридичні права суб'єктів адміністративних правовідносин реалізуються як можливість здійснювати певні дії або вимагати їхнього виконання від інших учасників. Наприклад, громадянин має право отримувати адміністративні послуги або оскаржувати рішення органу влади.

Юридичні обов'язки суб'єктів виступають як встановлені законом зобов'язання діяти певним чином. Наприклад, органи державної влади зобов'язані розглядати звернення громадян у визначені строки або забезпечувати відкритість і доступність публічної інформації.

[25] Гордєєв В. В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія / В. В. Гордєєв. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 55.

Важливими особливостями змісту адміністративних правовідносин слід визнати: а) нерівність сторін – коли одна сторона (наприклад, профільне міністерство) наділена владними повноваженнями щодо іншої (наприклад, профільний департамент у складі державної адміністрації області); б) кореляцію з публічними інтересами – спрямованістю правовідносин на досягнення суспільно значущих цілей; в) динамічність змісту – права і обов'язки можуть змінюватися залежно від конкретних правових ситуацій, потреб адміністрування чи управлінських завдань.

Отже, зміст адміністративних правовідносин є відображенням балансу між реалізацією владних функцій та захистом прав і законних інтересів інших суб'єктів у межах публічного адміністрування.

Об'єкт адміністративних правовідносин – це те, з приводу чого реалізуються права й обов'язки суб'єктів правовідношення (на що спрямовано правовідношення; що знаходиться під впливом юридичних норм, які регулюють правовідношення).

Складнощі висвітлення об'єкта адміністративних правовідносин значною мірою пов'язані з кількісним розмаїттям і якісною розгалуженістю соціальних реальностей, які відчувають вплив норм цієї юридичної галузі.

З огляду на загальнотеоретичну конструкцію об'єкта правових відносин, об'єкт адміністративно-правових відносин диференціюють на матеріальні блага (будинки, споруди, транспортні засоби та інші об'єкти власності, які можуть використовуватися в публічному адмініструванні); нематеріальні блага (права та обов'язки громадян та організацій, такі як право на свободу інформації або право на оскарження адміністративних рішень тощо); дії та послуги (ліцензування, реєстрація, спеціальне право); інформація (дані та відомості, які перебувають у розпорядженні державних органів та використовуються в адміністративних процедурах); результати адміністрування (підсумкові акти, рішення чи інші документи, що формуються у процесі адміністративної діяльності).

Для пізнавальних і практичних потреб адміністративного права важливе значення має структуризація об'єкта адміністративного правовідношення за сферами публічного адміністрування.

З цього приводу доцільно згадати вислів відомого французького адміністративіста Г. Бребана, який підкреслював, що не існує жодної сфери суспільного життя, яка б повністю виходила за межі адміністративно-правового впливу. Він пояснював свою позицію тим, що адміністративне право є «живим правом», яке тісно пов'язане з суспільством, глибоко вкорінене у його структуру та інтегроване в повсякденне життя і свідомість сучасної людини[26].

Поділяючи думку Г. Бребана, ми визнаємо, по-перше, фактичну необмеженість кількості елементів, що становлять сукупність об'єктів адміністративних правовідносин; по-друге, необхідність структуризації цієї сукупності задля забезпечення її коректного вивчення та системного розуміння.

[26] Braibant G., Stirn B. Le droit administratif français. Paris : Presses de Sciences Po "Amphi-Dalloz". 6-e éd. rev. et mise à jour. 2002. P. 22.

Аналіз об'єкта адміністративних правовідносин як сукупності взаємопов'язаних елементів, їх взаємодії із суб'єктами, юридичними фактами та змістом цих правовідносин дає змогу класифікувати складові об'єкта на кілька рівнів. Зокрема, виділити родові, видові, локальні, конкретні та поодинокі об'єкти.

Родові об'єкти – це найбільш узагальнені кластери суспільних відносин, які регулюються адміністративним правом. Такими визнаються: 1) відносини публічного управління; 2) відносини оскарження; 3) відносини адміністративних послуг; 4) відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини; 5) відносини адміністративних зобов'язань; 6) відносини опосередкованої владності; 7) відносини адміністративної процедури.

Видові об'єкти – це більш конкретизовані групи відносин, які належать до певної родової категорії. Наприклад: відносини державного управління належать до кластеру відносин публічного управління; відносини судового оскарження – до кластеру відносин оскарження; цифрові послуги – до кластеру відносин адміністративних послуг; адміністративно-деліктні відносини, пов'язані з корупцією – до кластеру відносин адміністративної відповідальності і таке інше.

Локальні об'єкти – це об'єкти, пов'язані з певною територією або організаційно оформленим і проліструктурним суб'єктом адміністративно-правових відносин чи нормативно виокремленою часткою у видовій групі відносин. Наприклад, сфера управління Міністерства інфраструктури України із групи відносин державного управління; адміністративно-деліктні відносини, пов'язані з правопорушеннями на транспорті (виокремлена частка відносин Глави 10 КУпАП «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»); відносини, що виникають із письмової заяви учасників адміністративної справи (виокремлена частка відносин Розділу II КАСУ «Позовне провадження»).

Конкретні об'єкти – це окремі матеріальні чи нематеріальні блага, які є предметом адміністративних правовідносин у певному контексті. Приклад: дотримання умов використання транспортного засобу певного типу (наприклад, автобусу); виконання регуляторних норм щодо забруднення повітря конкретним заводом; відносини, що виникають у зв'язку з порушенням законодавства під час планування і забудови територій (стаття 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій» КУпАП).

Поодинокі об'єкти – це індивідуально визначені об'єкти, які є предметом адміністративного регулювання в конкретній ситуації. Такі об'єкти набувають свого статусу в конкретних справах адміністративно-правового змісту.

На завершення розгляду поняття відносин адміністративного права відмітимо, що вони генеруються в сфері публічного адміністрування в результаті нормативної діяльності органів публічної адміністрації по здійсненню своїх функцій. Право на ініціювання відносини мають будь-які суб'єкти, незалежно від наявності у їх компетенції владних повноважень. При цьому згода або бажання іншої сторони не є обов'язковою умовою їх формування. Більше того, адміністративні правовідносини можуть породжуватися всупереч її бажанню. Наприклад, у разі оскарження актів, виданих суб'єктами владних повноважень.

Процес виникнення (формування) правовідносин складається з трьох стадій: по-перше, визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення, тобто детермінується об'єкт правовідношення; по-друге, прогнозується своєрідна абстрактна юридична модель правовідношення, визначаються норми, які мають будуть реалізовані у правовідношенні; по-третє, вчиняються конкретні дії щодо реалізації відповідних правових норм, в результаті яких виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин.

Важливою особливістю відносин адміністративного права визнається владність. Відповідно до цього, сторони відносин взаємодіють між собою як юридично владні та юридично підвладні суб'єкти. Такий характер взаємодії зумовлений публічно-правовою природою адміністративних правовідносин, де одна зі сторін, як правило, виступає носієм владних повноважень (орган державної влади, місцевого самоврядування або інший уповноважений суб'єкт), а інша – зобов'язана дотримуватися встановлених вимог, виконувати законні приписи або використовувати свої права в межах, визначених законодавством. Ця асиметрія не виключає, однак, захисту прав підвладного суб'єкта, що гарантується юридичними механізмами, такими як оскарження дій владного суб'єкта, контроль чи нагляд. Отже, владність у відносинах адміністративного права поєднується з принципом законності, спрямованим на забезпечення балансу інтересів сторін та уникнення зловживання владними повноваженнями.

У правовідносинах існує, діє, живе адміністративне право. Воно постає головним об'єктом наукового осмислення щодо формування адміністративно-правової доктрини, емпіричною базою для виведення й формулювання теоретичного ядра галузі – предмета адміністративного права.

1.3 Предмет, методологія і доктрина адміністративного права

Для поділу права на галузі традиційно застосовуються категорії «предмет» і «метод». Саме ці поняття виступають головними концептами галузевої диференціації права як системного утворення. Вони дозволяють виокремити окремі сукупності правових норм, об'єднані спільною функціональною спрямованістю, єдністю регулятивного впливу та спеціалізацією юридичного впливу на конкретну сферу суспільних відносин.

«Предмет»« визначає ту ділянку соціальної дійсності, на яку спрямована дія певної сукупності юридичних норм. Іншими словами, він охоплює види суспільних відносин, які потребують правового врегулювання у межах певної логіко-структурної єдності. «Метод», своєю чергою, означає сукупність юридичних засобів, прийомів і способів, за допомогою яких здійснюється вплив права на ці відносини. Відмінність у методах дозволяє розрізняти галузі, які мають схожі або навіть тотожні предметні поля, але відрізняються за ступенем імперативності, диспозитивності, субординації чи координації суб'єктів правовідносин.

З огляду на це, в юридичній науці усталено вважається, що саме предмет і метод є двома ключовими критеріями, які в сукупності утворюють системоутворювальні чинники галузевої належності правових норм. Вони не лише окреслюють межі конкретної галузі, а й визначають її функціональну автономію в межах системи національного права. Зміна предмета чи трансформація методу часто приводить до появи нових підгалузей або навіть нових юридичних галузей, що ілюструє динамічний характер розвитку права як складної соціальної системи.

1.3.1 Предмет адміністративного права

Обґрунтування предмета адміністративного права. Для сучасного українського адміністративного права визначення предмета має принциповий характер. Його встановлення відповідно до реалій державотворення є важливим кроком оновлення адміністративно-правових інституцій і об'єктивного висвітлення їх ролі у поглиблених процесах формування правової держави та громадянського суспільства.

Це має вирішальне значення для конкретизації детермінантних чинників щодо виокремлення цієї галузі у правовій системі, консолідації належного їй нормативного матеріалу, систематизації суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами.

Актуальність питань предмета зумовлена також специфікою взаємодії різних галузей права, яка ґрунтується на впливі їх норм на одні й ті самі відносини, що робить проблематичним чітке, прозоре і один раз назавжди здійснене розмежування сфер правового регулювання.

Полеміка з визначення предмета адміністративного права точиться десятиліттями. Проте фактично незмінним залишається визнання його змістом суспільних відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами. Розбіжності у поглядах дослідників концентруються на питаннях їх правової природи, особливостей інституалізації, належності до сфер, інститутів, функцій на адміністративно-правовому просторі.

У теоретичному контурі адміністративного права сформувалося кілька підходів до визначення предмета цієї юридичної галузі, серед яких найбільш помітні інституційний, функціональний, управлінський, нормативний, соціальний, європейський (правозахисний) та комплексний.

Інституційний підхід. При інституційному підході предметом адміністративного права визнаються відносини, які виникають у межах конкретних правових інститутів, як результат регулюючого впливу норм цих інститутів. При такому розумінні предмета адміністративне право постає системою норм, які диференційовані по різних правових інститутах і публічно-правових сферах.

Це, наприклад, інститут державної служби (здійснюється регулювання вступу на службу, соціальних гарантій, службової етики, виконання службових обов'язків, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо); інститут виконавчої влади (організація міністерств, відомств та інших органів, визначення їхніх функцій, повноважень, підпорядкування, співпраці тощо); інститут адміністративної відповідальності (визначення діянь, що є адміністративними правопорушеннями; заходів

відповідальності за їх вчинення, порядок розгляду справ про правопорушення тощо); інститут адміністративних послуг (реєстраційні послуги, послуги ліцензійні, дозвільні, посвідчувальні, соціальні, освітні, культурні тощо); інститут публічної безпеки (організація поліцейської діяльності, регулювання масових заходів, реагування на надзвичайні ситуації тощо); інститут захисту прав громадян (регулювання подання скарг, звернень пропозицій, процедур взаємодії громадян з публічною адміністрацією, правозахисними установами тощо).

Функціональний підхід. При функціональному підході предметом адміністративного права визнаються відносини, які виникають в результаті виконання суб'єктами публічного адміністрування своїх функцій. І це не лише органи держави чи місцевого самоврядування. У їх сукупності важливе місце займають носії делегованих повноважень, інституції громадсько-правової природи, а також інші суб'єкти, уповноважені здійснювати адміністративні функції (наприклад, у сферах державно-приватного партнерства).

Ключовими особливостями функціонального підходу є, по-перше, наявність у відповідних суб'єктів легалізованих на правовому просторі функцій; по-друге, детермінованість функцій у різних секторах публічного адміністрування.

Це, зокрема, функції з планування шляхом прийняття стратегій і концепцій розвитку, підготовки державних чи регіональних програм, прогнозування соціально-економічних процесів, розробка планів дій для розв'язання актуальних проблем; координації з метою забезпечення узгодженості дій різних суб'єктів адміністрування, уникнення дублювання, конфліктів інтересів або розпорошення ресурсів у межах публічного адміністрування. Координаційна діяльність може здійснюватися через створення міжвідомчих комісій, нарад, робочих груп тощо; нормотворчості та правозастосування у вигляді прийняття норм щодо правила поведінки для широкого кола осіб, або індивідуальних рішень по конкретних суб'єктах чи ситуаціях, а також рішень на рівні окремих адміністративних справ; запобігання правопорушенням шляхом розробки і прийняття заходів по їх недопущенню, проведення освітніх кампаній, заохочувальних акцій, застосування примусових і припинювальних заходів; контролю та нагляду у вигляді моніторингу діяльності з виконання завдань, дотримання нормативних установлень, упровадженню комплаєнс-менеджменту, аналізу недоліків із метою їх усунення і недопущення в майбутньому.

Кожна з цих функцій має свою специфіку, але всі вони спрямовані на максимальну ефективність правового регулювання суспільних відносин. Отже, функціональний підхід дає можливість зрозуміти, як публічна адміністрація виконує свої завдання і забезпечує суспільні інтереси засобами адміністративного права.

Управлінський підхід. При управлінському підході предметом адміністративного права визнаються відносини, які виникають у сфері публічного управління. При формуванні предмета за цим підходом до уваги беруться лише відносини, які відбивають цілеспрямований і владний вплив суб'єкта (носій владних повноважень) на об'єкт (адресат владного впливу), тобто відносини управління.

Він базується на визнанні за адміністративним правом управлінської природи, яка проявляється в обов'язковості імперативних вимог до учасників правовідносин. Слід

зазначити, що управлінські (імперативні) компоненти відшукуються у всіх відносинах адміністративно-правового простору, але в одних випадках вони мають домінантне значення для ідентифікації відносин (такі відносини позначаються як управлінські), в інших їх роль опосередкована, вторинна, допоміжна, фонова, субсидіарна, адже домінують інші ідентифікатори.

Прикладами відносин із домінантою імперативного компонента (управлінських відносин) є відносини управління правоохоронними органами, охороною праці, державними підприємствами, військовою справою тощо.

Прикладами відносин, у яких імперативні компоненти побічні, слугують адміністративно-деліктні відносини, відносини адміністративних послуг, відносини оскарження тощо.

Нормативний підхід. При нормативному підході предметом адміністративного права визнаються відносини, які виникають під впливом дії норм позитивного права незалежно від сфер адміністрування або функцій суб'єктів адміністративно-правового простору. Його встановлення – виключно результат аналізу норм та їх впливу на суспільні відносини. З позицій такого предмета адміністративне право – це насамперед система правових норм, які встановлюють правила поведінки, регулюють права, обов'язки та відповідальність суб'єктів у сфері адміністративно-правових відносин.

У межах цього підходу ключовий аналіз законів, підзаконних актів, кодексів (наприклад, Кодексу України про адміністративні правопорушення) як джерел норм адміністративного права. Основний акцент робиться: а) на юридичній природі адміністративного права; б) на його функціонуванні через встановлені правові норми, які регулюють конкретні ситуації.

Отже, нормативний підхід зосереджений на юридичних нормах як основі адміністративного права. Він забезпечує системність та юридичну визначеність адміністративно-правового регулювання, однак потребує доповнення іншими підходами (наприклад, функціональним чи інституційним), щоб врахувати соціальну і практичну динаміку публічного адміністрування.

Соціальний підхід. При соціальному підході предметом адміністративного права визнаються відносини, які виникають у сфері забезпечення суспільних потреб. У центрі цього підходу – взаємодія адміністративного права із суспільством, а також вплив адміністративно-правових норм на відносини соціальної сфери.

З огляду на такий підхід до змісту предмета, адміністративне право постає соціальним феноменом і регулятором стосунків між державою (в особі органів публічної адміністрації) і суспільством. Звідси його мета окреслюється досягненням соціальної стабільності, захистом прав громадян, доступом до послуг, задоволенням колективних потреб.

При соціальному підході до предмета пізнання адміністративного права концентрується на його потенціалі щодо захисту публічних інтересів, які є основою функціонування держави: забезпечення порядку в суспільстві; створення умов для розвитку соціальних, економічних і культурних процесів; гарантування доступу до соціально значущих благ (освіта, охорона здоров'я, правопорядку, довкілля тощо).

У межах цього підходу адміністративне право розглядається як система, яка ставить людину, її права і свободи в центр регулювання (людиноцентризм). Наголос робиться на забезпеченні гармонійних відносин між громадянами, суспільством і державою.

Соціальний підхід реалізується у дослідженнях предметом яких визнається діяльність органів виконавчої влади по забезпеченню соціальних потреб населення шляхом виконання своїх функції з урахуванням принципів прозорості, доступності та ефективності.

Європейський (правозахисний) підхід. Цей підхід до визначення предмета адміністративного права корелює з подальшою розбудовою та поглибленням взаємовідносин між Україною та ЄС на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції[27].

Змістом предмета визнаються відносини, які базуються на концепції верховенства права, захисту прав і свобод людини, а також на принципах демократичного управління та ефективного функціонування публічної адміністрації. Цей підхід виник під впливом європейської правової традиції та юрисдикції Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), яка істотно вплинула на розвиток адміністративного права в країнах-членах Ради Європи.

Предмет адміністративного права визначається відповідно до європейських принципів пропорційності (відповідність дій органів влади цілям, яких вони мають досягати); заборони зловживання владою (органи влади мають діяти лише у межах, визначених законом); прозорості і відкритості (громадяни повинні мати доступ до інформації про діяльність органів влади); відповідальності влади (гарантії захисту особи від незаконних або необґрунтованих дій адміністрації).

Згідно з таким підходом, адміністративне право забезпечує баланс між владою та особою, встановлюючи правові межі діяльності органів виконавчої влади за до принципом верховенства права (rule of law), що насамперед передбачає пріоритетність прав людини над інтересами публічної адміністрації і дотримання принципу законності в адміністративних процедурах.

Отже, при Європейському (правозахисному) підході адміністративне право детермінується правом забезпечення прав і свобод людини у відносинах із публічною адміністрацією на підставі принципів верховенства права, демократичного управління та відповідності європейським стандартам. Цей підхід посилює акцент на захисті прав громадян і забезпечує ефективний контроль за діяльністю органів виконавчої влади, сприяючи гармонізації національних правових систем із європейським правовим простором.

Комплексний підхід. Комплексний підхід до визначення предмета адміністративного права спрямований на отримання повного, багатовимірного уявлення про сферу адміністративного права. Він враховує багатогранність цієї юридичної

[27] Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угода від 21.03.2014 № 984-001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ed20231130#Text

галузі, її зв'язки з різними аспектами публічного адміністрування, правової системи та суспільного життя.

У предметі адміністративного права, сформовані за комплексним підходом, наявні всі проаналізовані вище підходи. Він поєднує теоретичний аналіз із практичним застосуванням адміністративного права, що дозволяє визначити як загальні принципи, так і конкретні механізми правового регулювання. Дозволяє адаптувати поняття і визначення предмета адміністративного права до сучасних викликів і реформ, наприклад, до процесів гармонізації цієї галузі з європейськими стандартами, цифровізації публічного адміністрування, розвитку електронних послуг, змін у системі і структурі публічної адміністрації, новелізації механізмів захисту прав людини тощо.

За комплексним підходом, у предметі адміністративного права виділяють: відносини публічного управління, які складаються з відносин: а) державного управління; б) управлінських відносин місцевого самоврядування; в) відносин громадського управління; відносин оскарження, які поділяються на: 1) відносини позасудового оскарження, які складаються: а) з відносин адміністративного оскарження і б) інших відносин оскарження адміністративно-правової природи; 2) відносини судового оскарження, які складаються а) з відносин адміністративного судочинства і б) інших відносин судового оскарження адміністративно-правової природи; відносини адміністративних послуг; відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини; відносини адміністративних зобов'язань; відносини опосередко-ваної владності; відносини адміністративної процедури.

Отже, комплексний підхід забезпечує сприйняття предмета адміністративного права як системного феномену, у змісті якого інтегровані всі онтологічні й епістемологічні властивості адміністративного права: від норм і принципів до їхнього практичного впливу на суспільні відносини. У його вимірі ця юридична галузь постає поліструктурним і мультисистемним засобом регулювання суспільних відносин публічного адміністрування, спрямованим на задоволення потреб держави, суспільства та особи. Недаремно саме цей підхід сприйнятий доктриною адміністративного права і зафіксований у Великій українській юридичній енциклопедії[28].

Структура предмета адміністративного права. Відповідно до комплексного підходу, предмет адміністративного права структурується на: 1) відносини публічного управління, які складаються з відносин: а) державного управління; б) місцевого самоврядування; в) громадського управління; 2) відносини оскарження, які поділяються на: відносини позасудового оскарження, які складаються: а) з відносин адміністративного оскарження і б) інших відносин оскарження адміністративно-правової природи; 3) відносини судового оскарження, які складаються а) з відносин адміністративного судочинства і б) інших відносин судового оскарження адміністративно-правової природи; відносини адміністративних послуг; відносини адміністративної відповідальності або адміністративно-деліктні відносини; відносини

[28] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (голова) та інші. Харків : Право, 2020. Т. 5. С. 692–694.

адміністративних зобов'язань; відносини опосередкованої владності; відносини адміністративної процедури.

А. Відносини публічного управління (управлінські правовідносини).

У формуванні предмета адміністративного права цьому виду правовідносин належить особлива роль. Значною мірою вона зумовлена історичними підвалинами розуміння як самого адміністративного права, так і його предмета.

Протягом десятиліть в адміністративному праві превалює управлінська концепція його походження. У її межах управлінські відносини, а точніше відносини державного управління, визначалися непорушним змістом цієї юридичної галузі. Ця домінанта знайшла відбиток у програмному приписі тих часів: визначити предмет і зміст адміністративного права як науки, що нормує відносини державного управління, визначає його організацію, систему адміністративних органів, їх повноваження, відповідальність і форми діяльності.

З таким багажем знань про адміністративне право і його предмет українська правнича наука опинилась на новому етапі еволюційного розвитку, пов'язаному із здобуттям (проголошенням) Україною державної незалежності.

Подолання управлінського «моноліту» пов'язується з появою на адміністративно-правовому просторі: а) Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»[29]; б) Концепції адміністративної реформи в Україні[30]; в) підготовленого робочою групою Кабінету Міністрів України проєкту Концепції реформи адміністративного права[31].

Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» розмежував державне управління й місцеве самоврядування, фактично утворивши ***сферу публічного управління***, структуровану на: а) державне управління; б) місцеве самоврядування; в) громадське управління.

Паралельно з прийняттям зазначеного закону на адміністративно-правовому просторі відкриваються дискусії щодо оновлення змісту адміністративного права, його предмета, реформування державного управління та його інститутів, місця адміністративної відповідальності в правовій системі тощо. Їх результатом стала поява Концепції адміністративної реформи в Україні і проєкту Концепції реформи адміністративного права.

Системно пов'язані між собою, вони утворили нову парадигму принципових положень щодо розвитку адміністративного права, його предмета (відносин), інститутів, зв'язків з іншими юридичними галузями.

Насамперед, вони окреслили найважливіші перспективні напрями наукового пошуку в сфері адміністративного права у форматі нової ідеології функціонування

---

[29] Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990. № 533-XII / Верховна Ради УРСР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

[30] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998. № 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98

[31] Проєкт Концепції реформи адміністративного права. *Український правовий часопис*. 1999. № 4. С. 35–36.

виконавчої влади і місцевого самоврядування (як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг); зорієнтували вектор дослідницьких зусиль: а) на розмежування державного управління та іншої управлінської діяльності; б) детермінацію у предметі адміністративного права відносин адміністративного судочинства, адміністративної відповідальності, адміністративних послуг; в) доцільність установлення адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Одним із визначальних чинників обох концепцій стала орієнтація на права людини, зокрема на посилення гарантій їх захисту у відносинах з органами державної влади, створення ефективних механізмів позасудового і судового оскарження, забезпечення балансу між інтересами держави, суспільства і громадянина.

Отже, в інтеграції нормативних положень і науково-дослідницьких суджень сформувався новий доктринальний вимір управлінського компоненту предмета адміністративного права як системи відносин публічного управління, структурованої на відносини державного управління, місцевого самоврядування (муніципального управління) і громадського управління.

Відносини державного управління в новій парадигмі предмета принципових змін не зазнали. Вони залишилися важливим елементом організації і функціонування держаної влади із характеристиками, які відрізняють їх від інших видів правових відносин.

По-перше, виникнення, існування і припинення цих відносин прямо залежне від державної волі, яка об'єктивується в імперативному, цілеспрямованому впливі суб'єкта відносин на їх об'єкт, з метою приведення останнього у бажаний для суб'єкта стан; по-друге, організація і здійснення цього впливу (управління) є функцією держави; по-третє, зазначена функція реалізується спеціальними організаційно оформленими державними структурами (органами); по-четверте, сукупність таких органів утворює систему органів державного управління.

Система органів державного управління в цілому, як і кожна з її складових зокрема, діють виключно від імені держави. Рішення, що ними приймаються, обов'язкові для всіх учасників суспільних відносин, у тому числі і для недержавних організацій і формувань.

Система органів, які здійснюють державне управління, складається з 2-х компонентів: а) державних органів, тобто приналежних державі (наприклад, міністерство, обласна державна адміністрація); б) недержавних органів, тобто державі не приналежних, що не мають статусу державного органу, але на законних підставах набули повноважень діяти від імені держави (наприклад, унаслідок делегування відповідних повноважень).

Відносин державного управління диференціюються на вертикальні (між вищими і нижчими за управлінською ієрархією органами); горизонтальні (між рівноправними суб'єктами управління); зовнішні (між суб'єктами державного управління і громадянами чи організаціями); внутрішні (в межах одного органу чи структури державного управління).

Отже, відносини державного управління є складною системою, що поєднує правові, соціальні та організаційні компоненти з метою забезпечення ефективного функціонування державного апарату.

Відносини місцевого самоврядування (муніципального управління). Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (1990 р.) вивів місцеві Ради народних депутатів та афілійованих із ним суб'єктів за контур державного управління.

Він визначив місцеве самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя. Як наслідок, місцеве самоврядування нормативно відокремлюється від державного управління та починає здійснювати свої повноваження поза його межами.

Втім, необхідно розуміти, що на той час були чинними Конституція СРСР (остання її редакція відбулася 26.12.1990 р.) і Конституція УРСР, за якими Ради народних депутатів становлять єдину систему представницьких органів державної влади, і їм підконтрольні та підзвітні всі інші державні органи.

Отже, склалася колізійна ситуація: а) за чинними конституціями, місцеве самоврядування – це частина державних інституцій, тобто відповідні відносини мають державно-управлінський зміст; б) за Законом від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» його відносини (предмет) виключені зі сфери державно-управлінського регулювання і, відповідно, з відносин (предмета) адміністративного права, яким у правовій літературі того періоду, за даними В. Ф. Опришка, В. П. Негребельного, Г. Й. Пузанової, визнаються відносини сфери державного управління[32].

За таких умов виникають міркування про галузеву самостійність місцевого самоврядування, внаслідок чого право місцевого самоврядування починають: а) розглядати як самостійний компонент правової системи; б) вважати комплексною галуззю права; в) розмежовувати з конституційним, адміністративним, цивільним та іншими правовими галузями[33].

У дискусіях із цього приводу найбільш виваженою постала позиція одного з провідних розробників концепцій реформ в адміністративному праві В. Б. Авер'янова, який дійшов висновку про необхідність мати в системі адміністративного права управлінські інститути місцевого самоврядування. Він вважав, що поєднання сфер державного і самоврядного (муніципального) управління за допомогою запровадження узагальнюючого поняття «публічна адміністрація» є настільки органічним, що не потребує додаткових пояснень. Відповідно до цього, управлінська діяльність

[32] Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. С. 251.

[33] Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія / А. А. Коваленко. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 6, 57.

суб'єктів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має розглядатися в межах єдиного предмета адміністративного права[34].

Позиція видатного представника українського адміністративного права набрала основоположного значення і виступає важливою основою наукових пошуків на адміністративно-правовому просторі, сприяючи розмежуванню компетенцій між суб'єктами публічної адміністрації, визначенню пріоритетів у сфері захисту прав і свобод громадян, а також удосконаленню механізмів публічного управління. Вона уможливлює формування цілісного й об'єктивного бачення систематики адміністративного права, його взаємодії з іншими юридичними галузями, гармонізації з європейськими принципами і стандартами. Її беззаперечний авторитет зумовлений фундаментальною науковою обґрунтованістю, логічною послідовністю та практичною застосовністю.

У сучасний період відносини самоврядного (муніципального) управління базуються на засадах місцевого самоврядування і регулюються Законом України від 21.05.1997 «Про місцеве самоврядування в Україні»[35]. Відповідно до нього, місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Воно здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення.

Відносини громадського управління. Громадське управління здійснюють суб'єкти, які в управлінських відносинах виступають виключно від свого імені і тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Відносини громадського управління виникають на підставі дії нормативних актів, які передбачають функціонування у відповідних сферах суб'єктів громадської правової природи з управлінськими повноваженнями.

Так, Закон України від 25.06.1991 р. «Про охорону навколишнього природного середовища»[36] передбачає, що громадське управління в цій сфері здійснюється громадськими організаціями, якщо така діяльність передбачена їхніми статутами; Закон України від 22.06.2000 р. «Про участь громадян в охороні громадського порядку

[34] Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ **:** Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 284–285.

[35] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280 / Верховна Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text

[36] Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

і державного кордону»[37] наділяє громадські формування з охорони громадського порядку повноваженнями управлінської природи щодо взаємодії з правоохоронними органами та іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень; вживати заходів до припинення адміністративних правопорушень; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій пропозиції щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню та іншими.

Закон України від 08.06.2000 р. «Про охорону культурної спадщини»[38] встановлює, що громадські об'єднання, до статутних завдань яких належать питання охорони культурної спадщини, сприяють залученню широких верств населення до участі в охороні культурної спадщини, здійснюють громадський контроль за її збереженням, використанням, консервацією, реставрацією, реабілітацією, музеєфікацією та ремонтом.

Державне, муніципальне і громадське управління не є видами діяльності, що протистоять один одному. Як різновиди публічного управління вони мають багато схожого. Спільні риси, які досить легко можна у них виявити, зумовлені єдністю публічних інтересів, цілей і завдань, у досягненні і вирішенні яких ці дві системи беруть активну участь, а також самою природою управлінської діяльності.

Б. Відносини оскарження.

Наступну групу відносин предмета адміністративного права утворюють відносини оскарження, які характеризуються складною структурою. Вони поділяються на:

1) відносини позасудового оскарження, які складаються: а) з відносин адміністративного оскарження і б) інших відносин оскарження адміністративно-правової природи;

2) відносини судового оскарження, які складаються а) з відносин адміністративного судочинства і б) інших відносин судового оскарження адміністративно-правової природи.

У системі адміністративно-правових відносин вагоме місце належить відносинам, які пов'язані з оскарженням дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Так, Концепція адміністративної реформи вимагала модернізації процедур оскарження рішень і дій, зумовлених діяльністю державних службовців. Проєкт Концепції реформи адміністративного права пов'язав оновлення цієї юридичної галузі з удосконаленням правового регулювання інститутів адміністративного і судового оскарження.

Отже, було запроваджено поділ відносин оскарження на адміністративні й судові.

Серед правових основ адміністративного оскарження підкреслювалася роль Закону України «Про звернення громадян»[39], який представив нормативне визначення скарги,

---

[37] Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text

[38] Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 № 1805-III / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text

[39] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text

предмета оскарження, сфери застосування закону, порядок розгляду скарг, а також встановив відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

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.

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Дія Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження», «Про адміністративну процедуру».

Звернення адресуються органам державної влади й органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, медіа, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

Звернемо увагу, що у цьому законі законодавець не визначив поняття адміністративного оскарження, залишивши цю місію за сферою наукових досліджень. Осмислення змісту наукових дискусій і законодавчих ініціатив з цього питання дозволило сформувати таку дефінітивну конструкцію щодо адміністративного оскарження – це спосіб реалізації особою права на захист своїх інтересів у публічно-правових відносинах через перегляд рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади в позасудовому порядку[40].

Крім цього, дослідження проблематики відносин оскарження в адміністративному праві привело до висновку, що їх природа: а) універсальна і б) притаманна будь-яким формам оскарження, зокрема й судовим[41].

[40] Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 81.

[41] Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків, 2017. С. 69–72.

Позасудове оскарження: а) відносини адміністративного оскарження. До прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру»[42] відносинами адміністративного оскарження сприймається сукупність відносин, які не мають ознак належності до судочинства в сфері публічного адміністрування і владних повноважень.

Прийняття зазначеного закону ситуацію змінює. По-перше, Закон об'єктивує на рівні позитивного права поняття «адміністративне оскарження»; по-друге, окреслює зміст адміністративного оскарження, межі його застосування, місце і роль у системі відносин оскарження; по-третє, пов'язує адміністративне оскарження з поняттями «адміністративний орган», «адміністративна справа», «адміністративний акт», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура», «процедурна дія», «процедурне рішення» тощо; по-четверте, регламентує принципи адміністративної процедури.

Це означало, що із сукупності відносин оскарження, які не мають ознак належності до судочинства в сфері публічного адміністрування і владних повноважень, відокремлюється велика група відносин, за якою нормативно закріплюєтеся статус відносин «адміністративного оскарження».

У сукупності, яка до прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» позиціонувалась як «відносини адміністративного оскарження», залишаються відносини, що не підпадають під дію цього закону (п. 2 ст. 1).

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону.

2. Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час: 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин; 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції; 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби; 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 5) оскарження процедур публічних закупівель; 6) нагородження державними нагородами та відзнаками; 7) здійснення помилування; 8) здійснення оцінки впливу на довкілля.

Для останніх найбільш прийнятна назва «інші відносини оскарження адміністративно-правової природи» (замість втраченої – «відносини адміністративного оскарження»).

Конкретизація у Законі «Про адміністративну процедуру» юридичних фактів, за яким виникають відносини адміністративного оскарження, стала помітною

[42] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

сторінкою у розвитку адміністративного права. Це уточнило його предмет, підвищило рівень правової визначеності та сприяло створенню прозорої й ефективної системи захисту прав і законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин.

Позасудове оскарження: б) інші відносини оскарження адміністративно-правової природи.

Ключовим нормативним актом щодо регулювання відносин цієї групи є Закон України «Про звернення громадян» 02.10.1996 року. За нормами цього закону можуть бути оскаржені рішення, дії (бездіяльність) у сфері управління, внаслідок яких: а) порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); б) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; в) незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Адресатами скарг закон визнає органи державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, посадових осіб, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань.

Із цьому законодавець звузив сферу застосування закону, визначивши, що його положення не поширюються на порядок розгляду скарг, який регулюється кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Кодексом адміністративного судочинства України, а також законами України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про виконавче провадження» та «Про адміністративну процедуру».

З цього випливає, що до відносин оскарження цієї групи належать відносини оскарження адміністративно-правової природи, які формуються і регулюються нормативними актами з вищенаведеного переліку (за умови, що вони не потрапляють у предмет регулювання Закону «Про адміністративну процедуру»).

Так, питання оскарження у сфері публічних закупівель є предметом регулювання антимонопольного законодавства.

…особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики … зокрема, в особливому порядку … розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, … для забезпечення розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель Антимонопольний комітет України утворює Комісію (комісії) з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель з числа уповноважених з розгляду скарг у сфері публічних закупівель… (Закон України «Про Антимонопольний комітет України»[43])

Відносини судового оскарження: а) відносини адміністративного судочинства. Відносини адміністративного судочинства регулює Кодекс адміністративного

[43] Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text

судочинства України[44]. Його статті 2 (п. 2) і 11 (п. 3) прямо визначають, що подача позовної заяви є оскарженням.

Відносини адміністративного судочинства стали новелою предмета адміністративного права України. Адже, на відміну від інших його складових, вони не корелюють з предметом традиційного радянського адміністративного права. Більше того, радянська юриспруденція прямо заперечувала їх існування.

Впровадження у правовий простір України адміністративного судочинства стало одним із знакових здобутків наукових пошуків і законотворчості за всі роки її незалежності.

Створення і функціонування у правовий системі України окремої судової адміністративної юрисдикції забезпечено Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 р.[45], і Кодексом адміністративного судочинства України[46].

Теоретичне осмислення відносин адміністративного судочинства пройшло кілька етапів, на яких формувались наукові уявлення про їх поняття, предметну і функціональну складові, термінологію і нормативні визначення.

На цьому шляху було висловлено думки про те, що адміністративне судочинство: а) нова самостійна судово-процесуальна галузь права – адміністративне процесуальне право[47]; б) що адміністративне судочинство не може збігатися з адміністративним процесом[48]; в) що адміністративне судочинство є складовою адміністративного процесу[49]; г) що адміністративне судочинство – це судовий адміністративний процес[50]; д) що адміністративне судочинство є інститутом адміністративного права[51].

Подальше осягнення змістових характеристик адміністративного судочинства значною мірою залежало від об'єктивного встановлення його місця у правовій системі України, зокрема в судовому і судейському праві, а також його співвідношення з предметом адміністративного права.

---

[44] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[45] Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр#Text

[46] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[47] Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. С. 45.

[48] Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навчальний посібник. Київ : НАУ, 2012. С. 11.

[49] Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. Київ : Прецедент, 2010. С. 48.

[50] Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. Харків : Консум, 2003. С. 5.

[51] Адміністративне судочинство : підручник Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Ганзенко та ін. Київ : Істина, 2009. С. 3.

На наш погляд, найбільш резонні параметри наукових пошуків з зазначених питань окреслені положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні і Проєкту Концепції реформи адміністративного права, які: а) запровадили нову ідеологію функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування; б) пов'язали відповідальність влади (публічної адміністрації) перед суспільством із судовим захистом прав і свобод громадян засобами адміністративної юстиції (адміністративного судочинства).

У дискусію з приводу природи відносин адміністративного судочинства доречно звернутися до книги «Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України», яка вийшла у світ в 2015 році[52]. Її цінність, на наш погляд, визначається не лише представленням доробок нормативного матеріалу, а й значною мірою оприлюдненням наукових обґрунтувань (мотивів) щодо формулювання тих чи інших норм і актів.

Зокрема, на сторінці 428 наведено наукове бачення щодо правової природи адміністративного судочинства: «…зветься Адміністративний Суд адміністративним не тому, що йому належать якісь особливі функції чи то адміністративні, чи то якісь інші, а тому, що його компетенція охоплює справи, до яких прикладається право адміністративне».

Системне розуміння адміністративного судочинства передбачає встановлення його місця не лише в предметі адміністративного права. Важливе теоретичне значення має вирішення питання про його співвідношення з всією сукупністю адміністративно-процесуальних форм, які утворюють поняття «адміністративний процес».

Сьогодні поширюється думка, що адміністративний процес – це лише процесуальна діяльність адміністративних судів[53]. Вона базується на формулі старої редакції КАС України: «адміністративний процес правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» (ст. 3 «Визначення понять»).

Однак прихильники цієї точки зору не враховують, що ця ж стаття містила таке застереження: «У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні…».

З нього випливало, що визначені у ст. 3 КАС України терміни (зокрема, й дефініція адміністративного процесу) легітимні лише у сфері відносин адміністративного судочинства.

Тому його використання за межами відносин адміністративного судочинства з посилання на норми КАСУ, як мінімум некоректне.

Нова редакція (Закон № 2147-VIII від 03.10.2017, ВВР, 2017, № 48, ст. 436) Кодексу адміністративного судочинства України терміна «адміністративний процес» не містить.

Замість нього введено термін «судовий процес» і встановлено, що судовий процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного

[52] Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. С. 428.

[53] Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. № 42. С. 188.

судочинства. Ця новела відповідає сталим науковим уявленням про правову природу, зміст, систему і структуру адміністративного процесу, а також ставить крапку на дискусії цього питання.

З цього приводу доречно зазначити, що в нормативному матеріалі термін «процес» застосовано і до інших (крім адміністративного судочинства) видів адміністративно-правових відносин.

Це, наприклад, процес визначення рівня небезпеки, процес розслідування (щодо авіаційних подій та інцидентів), процес регулювання авіаційної діяльності, бюджетний процес.

Митний кодекс України прямо визначає, що провадження у справі про порушення митних правил (а таке провадження, відповідно до ст. 487, 489 цього кодексу, є провадженням у справі про адміністративне правопорушення) включає виконання процесуальних дій (складення протоколу про порушення митних правил, опитування осіб, витребування документів, тимчасове вилучення товарів, розгляд справи, винесення постанови та її перегляд у зв'язку з оскарженням та інше).

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» у частині 2 статті 22 зафіксовано, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом.

Вищевикладене свідчить на користь визнання відносин адміністративного судочинства однією із складових предмета адміністративного права.

Відносини судового оскарження: б) інші відносини судового оскарження адміністративно-правової природи. Судове оскарження на адміністративно-правовому просторі забезпечується не лише за нормами Кодексу адміністративного судочинства.

Так, рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ[54].

В. Відносини з надання адміністративних послуг.

Подальше «руйнування» державно-управлінської концепції предмета адміністративного права пов'язано з переосмисленням правової природи відносин адміністративних послуг.

Відносини, які сьогодні отримали назву «відносини адміністративних послуг», фактично існували в предметі адміністративного права, яке дісталось у спадщину незалежній Україні. Вони були відомі як відносини, що виникають при зверненні громадян до органів держави з метою реалізації своїх прав, і позиціонувались одним із видів відносин державного управління.

Еволюційні зрушення в їх розумінні найбільш характерно фіксуються в Проєкті Концепції реформи адміністративного права. Саме у тексті цього документа вони (під назвою «управлінські послуги») відокремлені від традиційної державно-управлінської

[54] Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

сфери. Згодом вони отримали назву «адміністративні послуги» і у цьому варіанті використовуються в Закон України «Про адміністративні послуги»[55].

Відносно їх місця в предметі адміністративного права виникає питання щодо їх співвідношення з публічним управлінням. Із цього приводу в публікаціях фахівців висловлені такі позиції: по-перше, адміністративні послуги є інструментом державного управління і складовою управлінської діяльності; по-друге, адміністративні послуги – це компонент публічного управління, адже вони надаються як органами держави, так і органами місцевого самоврядування; по-третє, адміністративні послуги – це компонент публічного управління, адже вони надаються як органами держави, так і органами місцевого самоврядування; по-четверте, адміністративні послуги знаходяться за межами публічно-управлінського сегмента предмета адміністративного права; по-п'яте, адміністративні послуги є елементом а) державних послуг і б) муніципальних послуг.

Найбільш коректною і обґрунтованою виглядає четверта позиція. Адже відносини адміністративних послуг виникають не внаслідок управлінського впливу, тобто цілеспрямованого, організуючого пливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан.

Вони виникають тільки у разі звернення до публічної адміністрації з метою належного юридичного оформлення відповідного права. Проте, отримання суб'єктом послуги ще не означає реалізації оформленого права. Для цього необхідно здійснити певні юридично значущі дії.

Так, отримання документів на право керування транспортним засобом ще не є таким керуванням. Отримання документів на право власності – ще не реалізація цього права. Це лише можливість на законних підставах здійснювати дії, у яких наявність юридично підтверджених і належно оформлених прав є необхідною умовою участі у відповідних правовідносинах.

Відповідно до наведеного, є сенс зазначити, що Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 4 чітко розмежував відносини управління і відносини адміністративних послуг.

Отже, відносини адміністративних послуг посідають у предметі адміністративного своє особливе місце і належно детерміновані відносно інших його складових.

Г. Відносини адміністративної відповідальності.

Відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) за своєю правовою природою відрізняються від усіх інших відносин, які утворюють предмет адміністративного права.

Вони виникають у разі вчинення відповідним суб'єктом діянь, які отримали назву «адміністративні правопорушення», або «адміністративні проступки», або «адміністративні делікти».

Ці діяння порушують установлені чинним законодавством заборони і тягнуть за собою покарання у вигляді адміністративних стягнень (також застосовуються

[55] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text

заходи впливу). Отже, стягнення, по-перше, застосовуються тільки до осіб, які вчинили адміністративні проступки (правопорушення), по-друге, накладаються примусово і виключно суб'єктами, які визначені законом.

Юридична фіксація фактів, по-перше, примусового застосування стягнення; по-друге, реалізації накладених стягнень визнається «адміністративною відповідальністю».

З цього випливає, що адміністративна відповідальність – це примусове застосування правомочними органами чи особами до суб'єкта адміністративного правопорушення (проступку) передбачених законом адміністративних стягнень та інших заходів впливу, реалізація яких юридично зафіксована.

Д. Відносини адміністративних зобов'язань.

Адміністративні зобов'язання є невід'ємним елементом функціонування системи публічного адміністрування, оскільки суттєво впливають на характеристики взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб у межах адміністративно-правових відносин. В умовах розвитку цифрових технологій, євроінтеграційних процесів та трансформації моделі публічного адміністрування роль інституту адміністративних зобов'язань суттєво зростає.

Адміністративні зобов'язання мають низку особливостей, які визначають їхню роль у системі публічного адміністрування. Насамперед вони тісно пов'язані з владними повноваженнями, оскільки є важливою частиною компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування. Завдяки цьому забезпечується належне виконання основних функцій держави, таких як регулювання, контроль, надання адміністративних послуг і забезпечення безпеки.

Важливою рисою адміністративних зобов'язань є суб'єктна диференціація, адже вони можуть покладатися не лише на державні органи, а й на фізичних та юридичних осіб. Наприклад, органи виконавчої влади зобов'язані здійснювати публічне адміністрування, тоді як громадяни повинні дотримуватися встановлених норм, зокрема правил дорожнього руху чи податкових обов'язків.

Ще однією особливістю є їхня гнучкість та адаптивність, оскільки адміністративні зобов'язання можуть змінюватися залежно від соціально-економічних викликів, міжнародних стандартів і реформ. Наприклад, у період пандемії COVID-19 було запроваджено нові адміністративні зобов'язання, які передбачали заходи санітарного контролю, дистанційне надання адміністративних послуг та обмеження соціальних контактів.

Значну роль відіграє також превентивна спрямованість адміністративних зобов'язань, адже багато з них спрямовані не лише на регулювання вже наявних ситуацій, а й на запобігання правопорушенням та забезпечення правопорядку. Наприклад, зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо екологічного контролю покликані попереджати забруднення довкілля, а не лише реагувати на вже завдану шкоду. Отже, адміністративні зобов'язання є динамічним правовим інструментом, що забезпечує стабільність та ефективність функціонування державного управління, адаптуючись до змін у суспільстві та правовій системі.

Відносини, які виникають з адміністративних зобов'язань, у предметі адміністративного права відіграють важливу роль. Це специфічний вид правовідносин, які виникають у сфері публічного адміністрування у зв'язку з виконанням однією стороною (суб'єктом) свого обов'язку перед іншою стороною відповідно до адміністративно-правових норм.

У таких відносинах реалізується захист прав громадян, підтримання громадського порядку, забезпечення правомірних дій з боку фізичних і юридичних осіб, екологічних стандартів тощо. Центральний елемент відносин – юридично зафіксований адміністративний обов'язок, що визначає конкретну вимогу до дій суб'єкта.

Вони виникають із моменту набуття публічною адміністрацією владних повноважень із початком виконання задекларованих зобов'язань в процесі публічного адміністрування. В основному вони зводяться до простих і зрозумілих очікувань як суспільства, так і окремих його представників. Це зобов'язання ефективно управляти, надавати необхідні послуги, нести юридичну відповідальність за вчинення протиправних діянь, забезпечувати правопорядок тощо.

Сутність цих відносин зумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнанням головним обов'язком держави утвердження та забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їх реалізації виникають відносини, які у 2008 році запропоновано позначити як «відносини адміністративних зобов'язань»[56].

З огляду на зазначене, саме вони – відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством – претендують на узагальнену назву всієї системної сукупності відносин, що утворюють предмет адміністративно-правового регулювання.

Цей тип відносин має поліструктурну правову природу, що випливає з наявності їх компонентів у всіх інших відносинах, які утворюють предмет галузі.

По-перше, їх сутність корелює з нормами Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною; визнанням головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини; верховенства права; обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України. З конституційних положень випливає, що публічна адміністрація при утворенні бере на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. У ході їх реалізації виникають відносини, які отримали назву «відносини адміністративних зобов'язань«[57].

---

[56] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

[57] Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право редкол. Ю. П. Битяк (голова) та інші. Х. : Право, 2020. С. 692–694.

По-друге, відносини адміністративних зобов'язань похідні від стандартів (принципів), яким мають відповідати країни-кандидати в члени ЄС, щоб зблизити рівень свого державного управління з тим, який існує в державах-членах ЄС. У документі «Європейські принципи державного управління. Публікація СИГМА № 27, 1999», у частині щодо принципів адміністративного права прямо зазначена вимога до цих країн застосовувати на національному рівні принцип захисту законних очікувань[58].

У Німеччині, що належить до країн континентального права, принцип підтримки довіри (berechtigte Erwartungen) включений до змісту принципу правової держави (Rechtsstaat). Крім того, його реалізація забезпечується Конституцією ФРН та іншими нормативними актами, зокрема, Законами ФРН про адміністративну діяльність органів держави, про порядок провадження справ в адміністративних органах та іншими. Він є предметом активних досліджень конституційного і адміністративно-правового спрямування[59].

По-третє, компонентом їх правової природи є договірні властивості. На правовідносини, що виникають з обіцянок, поширюються властивості адміністративного договору. Утворюючи виокремлену (ідеологічно, політично чи юридично) композицію обіцянок-зобов'язань, відповідний суб'єкт демонструє намір формувати юридично значущі відносини з визначенням їх змісту об'єкта і суб'єктів. Отже, взяття адміністративних зобов'язань для органів публічної влади означає: а) участь у відносинах адміністративних зобов'язань; б) обов'язок здійснювати свою діяльність з урахуванням даних ними обіцянок; в) нести відповідальність за їх порушення. Громадяни, діючи розумно і в рамках установленого правового регулювання, повинні мати можливість покладатися на такі обіцянки під час стосунків із владою.

Безумовно, відносини адміністративних зобов'язань потребують окремих досліджень, а враховуючи їх правову природу, не лише в межах адміністративного права. Адже, щоб очікування було «законним» у юридичному сенсі, повинні існувати позитивні підстави, достатні для визнання такого його статусу об'єктивно виправданим.

З цього приводу привертає увагу дослідження Памели Тейт (Pamela Tate) «Узгодженість легітимних очікувань з основами природного права»[60], яка детермінує чотири ознаки законних очікувань: 1) усталена поведінка, яка не змінилася безпідставно; 2) явні і очевидні запевнення від імені органу влади і в межах компетенції цього органу; 3) можливі наслідки порушення очікувань із неможливістю відновлення того, що очікувалось; 4) відповідність вимогам законодавства.

---

[58] Європейські принципи державного управління. С. 8. Creating change together. URL: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

[59] Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance. Part of: Governance and Public Management Karl-Peter Sommermann, Nathalie Behnke, Sabine Kropp, Hans Hofmann and others. Basingstoke: Palgrave Macmillan (ed. with Isabella Proeller, Dieter Schimanke and Jan Ziekow). 2020. S. 417. DOI: 10.1007/978-3-030-53697-8. Universität Potsdam, 2021. S. 417. S. 22. DOI: https://doi.org/10.25932/publishup-50463.

[60] Tate P. The coherence of "Legitimate Expectations" and the Foundation of Natural Justice. Monash University Law Review. 1988. V. 14. P. 48–49. URL: http://www.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/1988/2.pdf

Отже, відносини адміністративних зобов'язань у кореляції з принципом захисту законних очікувань (захисту довіри) набрали ознак важливого чинника щодо еволюції адміністративного права. Їх детермінація свідчить, що адміністративне право подолало на своєму просторі локації постмодерну і перебуває на фазі оновлення як право формування юридичних смислів у відношеннях влади і громадянського суспільства.

На завершення розгляду поняття відносин адміністративних зобов'язань доречно зазначити, що у дослідженнях українських юристів (Беляневича О. А., Берназюка Я. О., Завгородньої В. М., Магрело М. В., Щербанюк О. В. та інших) детерміновано принцип захисту законних очікувань (захисту довіри), який корелює з відносинами адміністративних зобов'язань.

Ж. Відносини опосередкованої владності.

Відносини опосередкованої владності періоду незалежності української державності можна розглядати як рецепцію низки дослідницьких суджень з попередніх етапів розвитку адміністративно-правової науки.

У цих відносинах носії владних повноважень не є безпосередніми суб'єктами. Їх присутність проявляється у гарантуванні додержання учасниками відносин установлених норм і правил.

Прикладом таких відносин може слугувати взаємозалежна поведінка водіїв транспортних засобів на перехресті, яка знаходить вираження у дотриманні правил дорожнього руху. Отже, відносини опосередкованої владності виникають, коли суб'єкти, які не мають владних повноважень один щодо одного, взаємно дотримуються адміністративно-правових норм[61].

Учення про існування публічно-правових відносин між фізичними особами формувалося під одночасним впливом римського права, усталеної практики діяльності адміністративних судів Німеччини, а також прикладного застосування адміністративно-правових норм.

До його формування причетні А. І. Єлістратов, Ю. Л. Панйко, М. П. Караджеіскров, Г. І. Петров, І. М. Пахомов, В. Б. Авер'янов та інші. Зокрема, І. М. Пахомов писав, що предметом регулювання адміністративного права є суспільні відносини, які складаються між людьми. А з того, що методом адміністративно-правового регулювання є метод влади й підпорядкування, не слід робити висновок про неможливість виникнення адміністративно-правових відносин на началах рівності сторін. Тому адміністративно-правові відносини можуть будуватись не лише на владі та підпорядкуванні, а й на началах рівності[62].

3. Відносини адміністративної процедури.

Детермінація відносин адміністративної процедури в позитивному праві здійснена Законом України від 17.02.2022 р. «Про адміністративну процедуру».

---

[61] Колпаков В. К. Навчальна дисципліна «Адміністративне право» : поняття і проблеми. Питання адміністративного права. Кн. 1. Харків : Право, 2017, С. 257–270; Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України.* 2018. № 2. С. 26–38.

[62] Пахомов І. М. Радянське адміністративне право : підручник. Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. С. 24.

Утім, необхідно нагадати, що у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998) міститься положення, за яким поліпшення нормативного регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян від порушень із боку носіїв владних повноважень доцільно здійснити шляхом прийняття окремого Адміністративно-процедурного кодексу.

Дещо пізніше В. Б. Авер'янов зазначав, що процедурна частина адміністративного права залишається найбільш суперечливим сегментом його доктрини та предметом чималої полеміки науковців. Унаслідок такої ситуації констатується сповільненість законотворчого процесу щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. В результаті, саме та частина адміністративного законодавства, яка потребує першочергової систематизації, залишається сукупністю розрізнених нормативно-правових актів, значною мірою підзаконних.

Отже, теоретичне осмислення процедурних відносин в адміністративному праві характеризується еволюційним розвитком і позитивними теоретико-методологічними здобутками, що склало підґрунтя Закону «Про адміністративну процедуру».

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

Об'єкт цих відносин – сфера реалізації особою її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, зокрема й щодо отримання адміністративної послуги. Предмет – зміст адміністративної справи, провадження по якій здійснюється компетентним органом. Їх суб'єктний склад утворюють органи виконавчої влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; інші суб'єкти, які уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації; фізичні особи; юридичні особи.

Отже, законодавство гарантує громадянам безпосередню участь у прийнятті рішень, які мають прямий вплив на їхні права, інтереси або обов'язки. Він забезпечує право висловити свою позицію, обґрунтувати свою точку зору та бути вислуханим до ухвалення відповідного рішення. Це не лише сприяє прозорості та відкритості процесів ухвалення рішень, але й зміцнює довіру громадян до державних інституцій.

Особливе значення такий підхід має в умовах частих конфліктів і непорозумінь, які виникають під час взаємодії громадян із владними органами. Можливість відкритого діалогу дозволяє уникати необґрунтованих звинувачень, пом'якшувати соціальну напругу та сприяти пошуку компромісів.

Крім того, така практика стимулює органи влади до більш відповідального підходу при ухваленні рішень, адже вони змушені враховувати різні точки зору та прозоро обґрунтовувати свої дії. У результаті громадяни відчувають, що їхні інтереси реально

враховуються, що своєю чергою сприяє формуванню більш активної громадянської позиції та зміцненню демократичних цінностей у суспільстві[63].

Підсумовуючи розгляд предмета адміністративного права, зазначимо, що формування адміністративно-правових конструкцій на засадах Концепції адміністративної реформи в Україні і проєкту Концепції реформи адміністративного права, а також теоретико-методологічних здобутків сучасних представників адміністративно-правової науки, привели до визнання у структурі предмета адміністративного права відносин публічного управління, оскарження, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Характерною ознакою всіх вищеназваних видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічного адміністрування виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Владність у такому вимірі розуміється як наявність урегульованого законодавством права на прийняття владного (обов'язкового) рішення, при виникненні відповідного юридичного факту.

Системність предмета адміністративного права. Сукупність відносин стає предметом юридичної галузі лише у випадку, коли вона (сукупність) уявляє собою систему. Саме тому ключовим аспектом у визначенні предмета адміністративного права є обґрунтування того, що сукупність притаманних йому відносин становить цілісну систему. Адже системна організація структурних компонентів предмета (адміністративно-правових відносин) дозволяє глибше зрозуміти його внутрішню логіку, роль і місце у забезпеченні ефективного функціонування адміністративно-правових механізмів.

Центральним питанням дослідження сукупності адміністративно-правових відносин з огляду на їх системність стало з'ясування наявності або відсутності у цієї сукупності інтегративних якостей (властивостей).

Інтегративні властивості системи – це характеристики, які виникають завдяки взаємодії її складових, але не притаманні жодному окремому компоненту. Вони є ознакою цілісності (єдиного цілого) відповідної сукупності, а також забезпечують її виникнення і функціонування як системи. Інтегративність – головна ознака належності сукупності до класу систем.

Інтегративні властивості: а) забезпечують спроможність системи діяти як єдина структура, в якій окремі елементи підпорядковуються загальним цілям; б) з появою інтегративних властивостей у сукупності виникають нові функції та характеристики, які не були притаманні окремим елементам; в) завдяки інтегративним властивостям система може використовувати ресурси ефективніше, ніж це могли б зробити її елементи окремо; г) інтегративні властивості є основою для аналізу складних систем. Вони допомагають зрозуміти, як поведінка системи залежить не лише від окремих

[63] Колпаков В. К. Публічна адміністрація у відносинах адміністративної процедури. Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири : збірник наукових статей. Харків, 2022. С. 294–303.

елементів, а й від їхньої взаємодії; д) завдяки інтегративним властивостям системи здатні адаптуватися до змін середовища, залишаючись стабільною; е) інтегративні властивості дозволяють будувати моделі «поведінки» системи, прогнозувати наслідки змін і розробляти механізми адміністрування.

У сфері адміністративного права інтегративні властивості проявляються у взаємодії різних органів державної влади, норм права та процедур, спрямованих на забезпечення ефективного адміністрування, правопорядку та реалізації прав громадян.

Його принципова важливість зумовлена тим, що відсутність таких якостей робила зазначену сукупність конгломеративним утворенням і фактично ставила під сумнів їх єдність, а отже існування предмета у новому форматі. Наявність інтегративних якостей незаперечно свідчила, що ця сукупність є системою і має всі підстави представлятися предметом галузі права.

Із цього приводу необхідно зазначити, що у радянській правовій доктрині предмет адміністративного права подається системним утворенням. Інтегративний характер взаємодії його складових дослідники доводили на підставі таких ознак: а) усі відносини предмета є однотипними відносинами; б) всі відносини предмета є відносинами влади і підпорядкування; в) усі відносини предмета виникають у результаті здійснення державного управління строго визначеними структурами – органами державного управління.

Жодна з вищенаведених інтегративних ознак не відшукується у сукупності структурних складових предмета сучасного українського адміністративного права. Аж ніяк не можна назвати однотипними відносини адміністративних послуг і відносини відповідальності. Не є вони також відносинами влади і підпорядкування. Далеко не всі відносини оновленого предмета виникають у результаті здійснення державного управління (і управління взагалі).

Сукупність відносин, які в оновленому вимірі регулюються адміністративним правом, перетворюють у систему, а отже, і у предмет галузі, інші чинники. Це категорії: «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «відносини адміністративних зобов'язань».

Публічна адміністрація. Важливим системоутворюючим компонентом сучасного українського адміністративного права приблизно з 2000 року визнається публічна адміністрація, під якою з перебігом часу починає розумітися система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень на здійснення публічної влади шляхом виконання чинних нормативно-правових актів та вчинення інших дій у публічних інтересах.

В офіційних документах цей термін, мабуть, уперше зустрічається в «Рекомендаціях парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» (2005).

Сьогодні категорія «публічна адміністрація» вже фактично займає місце, яке у радянському адміністративному праві належало категорії «державне управління». Цей факт свідчить, що наукове осмислення й подальша розробка теорії публічної адміністрації постає: а) одним із головних напрямів доктринального оновлення

адміністративного права України; б) важливим підґрунтям його трансформації у сучасну юридичну галузь європейського змісту.

Цей рух не є простою зміною термінів. Теорія публічної адміністрації має принципові відмінності від теорії державного управління як за юридичним наповненням, так і за ідеологічною сутністю. Її становлення і визнання ставить крапку на ще існуючих останніх спробах пристосувати радянське вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де нормативно визнається її відповідальність перед людиною, де права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності.

Публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій в публічних інтересах. Таке її розуміння актуальне й для української правової системи.

Необхідно також зазначити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права. Воно наявне в працях українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи, зокрема, у працях Ю. Л. Панейка, який у книзі «Теоретичні основи самоврядування» (1963 р.) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації.

Публічна адміністрація, як правова категорія, має два виміри: функціональний і організаційно-структурний.

При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, легалізований і задоволений державою.

Отже, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію. Зазначена діяльність отримала назву «публічне адміністрування».

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація є сукупністю органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади.

В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу, як безпосереднє народовладдя; б) державна влада законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування.

З наведеного випливає, що публічну владу в Україні здійснюють: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираження у виборчих процесах; по-друге, усі органи і установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та інші; по-третє, усі органи і установи, що реалізують місцеве самоврядування. Зокрема, виконавчі комітети місцевих рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація являє собою систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах.

Публічне адміністрування. Наступним системоутворюю-чим чинником відносин, які регулюються адміністративним правом, є публічне адміністрування. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту.

Воно відбувається шляхом використання засобів публічного управління, оскарження, надання адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, забезпечення відносин опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Публічне адміністрування здійснюється за низкою принципів. Принципами публічного адміністрування є його закономірності, які: а) пізнані наукою, б) визнані позитивними і обов'язковими орієнтирами еволюційного розвитку суспільних відносин, в) охарактеризовані, зафіксовані, закріплені у відповідних поняттях і термінах, г) послідовно впроваджуються у практику функціонування органів публічної адміністрації.

Вони поділяються на: а) загальні принципи публічного адміністрування, тобто притаманні всім видам цієї діяльності, б) спеціальні принципи публічного адміністрування. Загальними є принципи верховенства права, законності, легітимних очікувань пріоритету прав людини, гласності, врахування громадської думки, тощо. Спеціальні принципи притаманні конкретним видам адміністрування: публічному управлінню, оскарженню, наданню адміністративних послуг, адміністративній відповідальності, забезпеченню відносин адміністративних зобов'язань, опосередкованої владності й адміністративної процедури.

Додержання принципів публічного адміністрування забезпечується регламентацією та застосуванням відповідних методів і форм. Під методами розуміються різні прийоми, засоби, способи діяльності публічної адміністрації. Найбільш загальними є методи переконання, заохочення, примусу. Під формами розуміється зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності відповідного суб'єкта.

Форми класифікуються на підставі двох критеріїв. Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм вони поділяються на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних та індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо.

Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів; 2) прийняття ненормативних актів; 3) укладання адміністративних договорів; 4) учинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій.

Усе це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як компонент методології і доктрини адміністративного права, а також використовувати

її поняття як базове у формуванні системи і структури адміністративно-правових відносин, а також предмета цієї юридичної галузі.

Відносини адміністративних зобов'язань. Правова природа відносин адміністративних зобов'язань демонструє їх багатогранний і системоутворюючий характер, що відображається через такі ключові аспекти, як а) поліструктурність; б) всеосяжність; в) похідність від стандартів ЄС; г) інтегративний зв'язок із принципом захисту законних очікувань (довіри).

Поліструктурність – ці відносини багатокомпонентні, охоплюючи різноманітні елементи правової взаємодії, що дозволяє їм інтегруватися у різні сфери адміністративного права. Вони не обмежуються лише регулюванням окремих правовідносин, а охоплюють ширший контекст правового впливу.

Всеосяжність – адміністративні зобов'язання пронизують усі інші відносини, які утворюють предмет галузі адміністративного права. Ця всеосяжність свідчить про їхнє системоутворююче значення та ключову роль у функціонуванні правової системи.

Похідність від стандартів ЄС – ці зобов'язання формуються з урахуванням норм і принципів, закладених у європейському праві. Така адаптація є свідченням інтеграційних процесів, що спрямовані на забезпечення гармонізації національного адміністративного права з європейським правовим простором.

Інтегративний зв'язок із принципом захисту законних очікувань (довіри) – адміністративні зобов'язання тісно пов'язані з основоположним принципом правової системи, який передбачає забезпечення стабільності правового регулювання, прогнозованості державних дій і захисту інтересів громадян та юридичних осіб. Ця взаємодія підкреслює їхню роль як гаранта правової впевненості.

Отже, адміністративні зобов'язання стали не лише важливим фактором у розвитку адміністративного права, але й виконують роль системоутворюючого елементу, який забезпечує цілісність, узгодженість і динамічність адміністративно-правових відносин. Їхній вплив на еволюцію галузі вказує на те, що вони слугують не лише інструментом регулювання, а й фундаментом для модернізації та вдосконалення адміністративного права.

1.3.2 Методологія адміністративного права

1. Основи методології адміністративного права. Методологія – це вчення про організацію теоретичної та практичної діяльності людини, яке зосереджує систему методів, підходів, способів отримання нових знань у відповідній сфері дослідницьких інтересів.

В юриспруденції під методологією розуміється система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання під час вивчення державно-правових явищ[64]. З огляду на зазначене, виокремлення галузевих методологій є об'єктивно зумовленим розвитком правової науки та диференціацією її предмета

[64] Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3. К. : Укр. енцикл., 2001. С. 618.

дослідження. Галузеві методології дають змогу уточнювати загальні закономірності правового пізнання дійсності, відповідно до специфіки конкретної галузі права, її функцій, предмета та методу правового регулювання.

Окремим напрямом дослідження в межах загальної правової методології є методологія адміністративного права. Вона становить частину системної сукупності методологій галузевих правових наук, відображає їхні основні риси, а також має власні особливості, зумовлені специфікою предмета та завдань адміністративного права. Крім того, методологія адміністративного права використовує як загальні, так і спеціальні методи правового аналізу.

Отже, ***методологія адміністративного права*** – це сукупність наукових підходів, принципів, методів і засобів дослідження адміністративно-правових феноменів, що дозволяє поглиблено аналізувати адміністративні правовідносини та осмислювати їх з позицій еволюційних зрушень у суспільному розвитку, переходу від жорстких імперативів до більш гнучких методів і форм адміністрування, розширення застосування принципів відкритості, децентралізації та верховенства права.

Методологія адміністративного права передбачає застосування як загальнонаукових, так і спеціальних юридичних методів дослідження. Систему загальнонаукових методів утворюють: а) діалектичний метод – вивчення адміністративно-правових явищ у їхньому розвитку, взаємозв'язку та суперечностях; б) системний метод – аналіз адміністративного права як системи норм, інститутів, правових відносин; в) формально-логічний метод – використання логічних операцій для аналізу адміністративно-правових норм та понять; г) функціональний метод – дослідження адміністративного права через його функції (регулятивну, охоронну, контрольну); д) соціологічний метод – аналіз правозастосування через опитування, інтерв'ю, аналіз статистичних даних.

Систему спеціальних методів утворюють: а) формально-юридичний метод – дослідження норм адміністративного права через їхню структуру, логіку побудови та способи тлумачення; б) порівняльно-правовий метод – аналіз адміністративно-правових систем різних держав; в) історико-правовий метод – дослідження розвитку адміністративного права в історичному аспекті; г) метод правового моделювання – створення гіпотетичних конструкцій для прогнозування змін в адміністративному праві; д) структурно-функціональний метод – оцінка адміністративно-правових явищ з точки зору їх ролі в механізмі адміністрування.

Наведені методи та їх модифікації застосовуються для виконання конкретних дослідницьких завдань у межах відповідного методологічного підходу, який визначається дослідницькими цілями.

Методологічні підходи в адміністративному праві – це системні засади, які визначають напрями, принципи та способи дослідження адміністративно-правових явищ. Вони формують основу для вибору конкретних методів аналізу, дозволяють виявити закономірності розвитку адміністративного права та розробити ефективні механізми його застосування.

Серед основних підходів у методології адміністративного права можна виокремити: а) нормативно-правовий підхід – дослідження адміністративного права через систему

правових норм; б) інституційний підхід – аналіз адміністративно-правових інститутів (наприклад, адміністративної відповідальності, державної служби); в) процесуальний підхід – дослідження адміністративних процедур та процесів; г) суб'єктний підхід – аналіз правового статусу суб'єктів адміністративного права (державних органів, посадових осіб, громадян); д) правозастосовний підхід – дослідження правозастосовної практики у сфері адміністративного права; е) компаративний (порівняльно-правовий) підхід – дозволяє зіставляти національні адміністративно-правові системи різних країн із метою виявлення спільних тенденцій і розробки оптимальних рішень для правової системи; ж) доктринальний підхід – передбачає дослідження адміністративного права крізь призму наукових концепцій, правових доктрин та ідей; з) регулятивний підхід – вивчає механізми адміністративно-правового регулювання, включаючи засоби державного примусу, дозволи, заохочення й адміністративні процедури.

Наприклад, при дослідженні адміністративної відповідальності можна застосовувати нормативно-правовий підхід, тобто досліджувати цей інститут як систему норм; можна застосовувати суб'єктний підхід, тобто досліджувати цей інститут як систему суб'єктів відповідальності і правозастосування; можна застосовувати компаративний (порівняльно-правовий) підхід, тобто досліджувати цей інститут у порівнянні з аналогічними інститутами Німеччини, Польщі тощо.

Застосування методологічних підходів в адміністративному праві сприяє: по-перше, формуванню цілісного уявлення про адміністративно-правові явища та їх місце у правовій системі; по-друге, удосконаленню законодавства шляхом аналізу ефективності адміністративно-правових норм; по-третє, оцінці правозастосовної практики та виробленню рекомендацій для органів влади; по-четверте, гармонізації адміністративного права в контексті міжнародних правових стандартів; по-п'яте, виявленню перспектив розвитку адміністративного права в умовах цифровізації, децентралізації та інших новел у державотворенні.

Як категорія адміністративного права, методологія адміністративного права перебуває у певних логічних зв'язках і співвідношеннях із категоріями: а) метод адміністративного права; б) метод адміністративно-правового регулювання; в) механізм адміністративно-правового регулювання; г) адміністративно-правова доктрина.

Найширша в їх сукупності методологія адміністративного права, адже вона уособлює систему наукових підходів, принципів, методів і засобів, що використовуються для дослідження адміністративного права. Методологія адміністративного права визначає, як слід вивчати адміністративно-правові явища, які методи використовувати для аналізу адміністративного права та його регулятивних механізмів.

Вона охоплює та визначає методи адміністративного права і методи адміністративно-правового регулювання; впливає на адміністративно-правову доктрину, оскільки формується в рамках правової науки; визначає підходи до дослідження механізму адміністративно-правового регулювання.

Метод адміністративного права та метод адміністративно-правового регулювання поняття суміжні, але не тотожні. *Метод адміністративного права* – це спосіб правового впливу адміністративного права на суспільні відносини. Він може

бути: а) імперативним (владно-розпорядчим) – характерним для органів публічного управління; б) диспозитивним (гнучким, дозвільним) – проявляється у сфері адміністративних послуг.

Метод адміністративно-правового регулювання – більш вузьке поняття. Він уособлює сукупність засобів і прийомів реалізації адміністративно-правових норм у конкретних правовідносинах. Наприклад, дозволи, заборони, імперативні приписи, заохочення тощо.

Отже, метод адміністративного права є ширшим поняттям, а метод адміністративно-правового регулювання конкретизує його в рамках правозастосування.

Механізм адміністративно-правового регулювання – це комплекс правових засобів, методів і процедур, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. Щодо структури цього механізму існують різні бачення, але частіше за все до неї включають: адміністративно-правові норми (правила поведінки); методи адміністративного права (імперативний, диспозитивний); правозастосовну діяльність (діяльність органів влади, судів, контрольних органів); адміністративні акти (індивідуальні рішення, постанови, дозволи); заходи адміністративного примусу (штраф, попередження, позбавлення права).

Таким чином, методи адміністративного права та методи адміністративно-правового регулювання є складовими механізму адміністративно-правового регулювання. Механізм адміністративно-правового регулювання визначає, як саме ці методи застосовуються на практиці.

Адміністративно-правова доктрина – це система теоретичних поглядів і наукових концепцій, що пояснюють принципи, функції та розвиток адміністративного права. Вона включає наукові підходи до адміністрування в сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністративного судочинства, прав людини тощо.

Доктрина формується в межах методології адміністративного права, яка визначає підходи до аналізу адміністративно-правових явищ. Вона впливає на методи адміністративного права, оскільки обґрунтовує їх ефективність і необхідність застосування. Визначає загальні засади механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки розробляє концептуальні основи його функціонування.

Отже, у центрі методології адміністративного права зосереджені засоби та прийоми наукового пізнання цієї галузі, які знаходять своє відображення в методі адміністративного права, методі адміністративно-правового регулювання, механізмі адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правовій доктрині.

2. Метод адміністративного права і метод правового регулювання. Поряд із предметом важлива роль у ідентифікації адміністративного права як самостійної юридичної галузі належить його методу. У загальнофілософському розумінні метод – це сукупність раціональних дій, які необхідно зробити, щоб виконати певне завдання або досягти певної мети.

В адаптації до сфери адміністративного права, метод – це цілісна система засобів і прийомів нормативного впливу на статуси і комунікацію учасників правовідносин, в результаті якого вони набирають ознак владних і підвладних суб'єктів.

У прив'язці до предмета адміністративного права термін «метод» використовується у двох понятійних конструкціях: а) метод адміністративного права і б) метод адміністративно-правового регулювання.

Дослідження останніх років розмежовують ці поняття між собою як загальне і конкретне. Під методом адміністративного права розуміють засоби і прийоми, які характеризують регулюючий правовий вплив у цілому. Вони відрізняють упорядкування суспільних відносин з допомогою адміністративного права від упорядкування іншими засобами (економічними, політичними, виховними тощо).

Методом адміністративно-правового регулювання – це засоби і прийоми, які характеризують регулюючий правовий вплив, за яким адміністративно правові відносини структуруються на відносини публічного управління, оскарження, адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, відносини опосередкованої владності і адміністративної процедури.

Такий поділ має здебільшого теоретичне значення. Його врахування у дослідницькій сфері формує раціональну картину методології адміністративного права на верхніх межах абстрагування і сприяє побудові цілісної концепції регулювання суспільних відносин, що охоплює як фундаментальні принципи, так і прикладні аспекти управлінської діяльності.

Базовий елемент цих конструкцій – категорія «метод». Її коректне розуміння у подальшому використанні потребує роз'яснень його системності, структури, інтегративних властивостей, нормативності впливу і владності.

Метод як система. Системність – головна характеристика й ознака методу у будь-якому його вимірі (як методу права, так і методу адміністративно-правового регулювання). Це означає, по-перше, що метод являє собою сукупність компонентів, які взаємодіють задля досягнення певної мети; по-друге, у межах системи компоненти взаємозалежні. Зміни в одному з них неминуче впливають на властивості інших, забезпечуючи узгодженість і гармонійність системи; по-третє, взаємозалежність складових забезпечує цілісне сприйняття методу – сприйняття як єдиного цілого, а не просто механічної суми окремих частин; по-четверте, складові методу поділяються на дві основні категорії – засоби та прийоми, кожна з яких виконує свою специфічну роль у регулятивному впливі. Як бачимо, системність методу є основою його ефективності та структурної єдності.

Структура методу: засоби і прийоми. При характеристиці методу увага, як правило, акцентується: а) на засобах і б) прийомах. Засоби – це ресурси, матеріальні чи нематеріальні інструменти, що застосовуються у процесі виконання завдань для досягнення поставленої мети. До засобів належать: норми, акти, юридична техніка, санкції, презумпції, фікції, принципи, договори, юридичні факти, обов'язки, заборони, пільги, заходи примусу, заохочення, обмеження, стимулювання тощо.

Прийоми – це алгоритми, тактики, методики щодо застосування засобів. Від їх кореляції із конкретними засобами залежить ефективність використання останніх. До прийомів відносять: застосування заборон, приписів, дозволів, аналогій права (верховенство права у формі використання принципів права за відсутності норм),

аналогій закону (верховенство закону у формі застосування норми суміжної правової галузі), інтерпретацію актів тощо.

Отже, засоби – це конструкти, що використовуються задля досягнення мети. Прийоми є правилами їх використання. Засоби і прийоми доповнюють одне одного, створюючи основу ефективного правового регулювання.

Інтегративна властивість системи: вплив на суспільні відносини. Взаємодія засобів і прийомів усередині методу як системи перебуває у форматі інтеграції. В результаті виникає інтегративна властивість системи – «вплив на суспільні відносини». Підкреслимо, що зазначений вплив не є результатом ізольованої дії окремих компонентів, а виникає як синергетичний феномен, сформований їх взаємодією. Тобто на відносини впливають не відокремлені один від одного засоби і прийоми, а згенерований їх інтеграцією феномен – «вплив на суспільні відносини».

Специфіка впливу визначається насамперед його метою, а також структурою, яка з метою корелюється. Проявляється специфічність у відсотковому співвідношенні компонентів його структури (засобів і прийомів). Для формування відносин для різних сегментів адміністративно-правового простору використовуються різні за структурою і змістовністю варіанти впливу.

Вплив – квінтесенція методу адміністративно-правового регулювання. Всі властивості, характеристики й ознаки методу знаходяться у сполученні з впливом на суспільні відносини.

Нормативність впливу. Основною характеристикою впливу є його нормативність. Нормативність – генетична властивість адміністративно-правового впливу. Він формується, функціонує і припиняє свою дію лише у контурі норм адміністративного права. Саме позитивні норми галузі об'єктивують адміністративно-правовий вплив і відіграють домінантну роль у формуванні адміністративно-правових відносин.

Владність і підвладність сторін у правовідносинах. Із допомогою впливу, який концентрується у нормах, встановлюється юридично владне і юридично підвладне положення суб'єктів (сторін) в адміністративних правовідносинах. Ознаки такого положення містяться: а) в їхніх статусах, б) у комунікативних зв'язках. Відносини з таким ефектом впливу отримали назву адміністративно-правових відносин, або владовідносин, чи відносин влади і підпорядкування.

Ця теза потребує деяких уточнень. По-перше, в юридичному розумінні зміст формули «влада підпорядкування» означає, що одна сторона управлінських відносин юридично владна, а інша (інші) юридично підвладна.

Отже, владовідносини не передбачають (і не виключають) організаційної підпорядкованості між суб'єктами. Вони можуть бути абсолютно незалежними один від одного. Однак рішення одного з них обов'язкові для виконання другим, тобто всі питання, що виникають між ними, вирішуються на засадах одностороннього волевиявлення суб'єкта, воля якого похідна від волі держави.

Прикладом таких правовідносин можуть бути відносини між податковими службами та будь-якими іншими суб'єктами адміністративного права, що мають сплачувати податки.

Вищенаведене є підставою для визначення цього методу. ***Метод адміністративного права (включаючи метод адміністративно-правового регулювання) – це системна сукупність засобів і прийомів впливу, притаманних адміністративно-правовим нормам, дія яких встановлює юридичне владне і юридичне підвладне становище сторін у правовідносинах.***

Аналіз засобів і прийомів впливу, що містить адміністративно-правовий метод регулювання, вказує на те, що їх зміст складається з трьох компонентів: приписів, заборон, дозволів.

У цій сукупності домінуюча роль визнається за приписами. Зміст приписів полягає у покладенні прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії за умов, передбачених нормою.

Так, Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні» містить припис Кабінету Міністрів України невідкладно ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні.

Заборони – це фактично також приписи, але іншого характеру. З їх допомогою покладаються юридичні обов'язки не чинити тих чи інших дій за умов, передбачених правовою нормою.

Так, Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» забороняє в умовах воєнного стану скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства, а також створення надзвичайних та особливих судів.

Дозволи – це юридичний дозвіл чинити за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їх вчинення за своїм бажанням.

Так, Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» дозволяє для виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи залучати незалежних експертів, зокрема для проведення аудиту.

Приписи, заборони і дозволи використовуються для регулювання суспільних відносин не тільки у сфері адміністративного права, а й у інших галузевих утвореннях. Їх присутність у різних юридичних галузях розрізняється лише ступенем або питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому.

Так, відповідна конфігурація приписів, заборон і дозволів може сформувати вплив, за яким положення сторін у правовідношенні буде характеризуватися рівністю. Такий вплив утворює цивільно-правовий метод, а відносини, які у такому випадку формуються, будуть цивільно-правовими.

Повертаючись до розгляду адміністративно-правового методу, звернемо увагу на те, що норми адміністративного права справляють регулюючий вплив не тільки за домінуванням приписів. Нерідко вони використовують заборони і дозволи. У результаті застосування дозвільних засобів виникають відносини з елементами рівності сторін (згадаємо відносини опосередкованої владності, укладення адміністративного договору в частині узгодження умов: строків, обміну інформацією тощо).

Вищенаведене дає змогу визначити: а) риси методу адміністративного права і б) функції методу адміністративного права.

Характерними рисами методу адміністративного права як інструмента регулювання суспільних відносин є: по-перше, домінуюча роль у змісті регулюючого впливу належить засобам розпорядчого типу, тобто приписам. Своє пряме вираження вони знаходять у тому, що одній стороні регульованих відносин надано повноваження формулювати приписи іншим суб'єктам. Адресати приписів зобов'язані їх виконувати; по-друге, адміністративно-правове регулювання передбачає односторон-ність волевиявлення одного з учасників відносин. Це волевиявлення юридичне, владне і домінує над волевиявленнями іншої сторони; по-третє, владність і односторонність адміністративно-правового регулювання не виключають використання дозвільних засобів, передбачених адміністративно-правовими нормами.

Основними функціями методу адміністративного права як інструмента регулювання суспільних відносин є: а) встановлення певного порядку дій у формі припису відповідному суб'єкту діяти, як того вимагає адміністративно-правова норма; б) заборона певних дій під загрозою застосування відповідних юридичних засобів впливу (наприклад, дисциплінарної або адміністративної відповідальності); в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Як правило, цей метод розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, причому останні не мають права уникати такого вибору. Це «жорсткий» варіант дозволу, що дає можливість виявити самостійність при вирішенні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення), чи звільнення її від відповідальності; г) надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов. Як правило, це має місце при реалізації суб'єктивних прав. Наприклад, громадянин сам вирішує питання, чи варто оскаржити дії посадової особи, які він оцінює як протиправні. Це м'якший варіант дозволу. У зв'язку з цим слід підкреслити, що фактично дозвільні варіанти керуючого впливу мають усі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій.

3. Механізм адміністративно-правового регулювання. Близьким до методів адміністративного права і адміністративно-правового регулювання є поняття «механізм адміністративно-правового регулювання». Його зазвичай розуміють як узагальнену сукупність соціально-правових феноменів, які впливають на ефект регулювання. Використання терміна «механізм» підкреслює, що всі його компоненти ретельно систематизовані (упорядковані та взаємопов'язані) для досягнення оптимального результату.

З огляду на зазначене, структурними складовими (компонентами) адміністративно-правового механізму пропонується визнавати: 1) суб'єктів адміністративного права; 2) їхню юридичну діяльність; 3) об'єкти регулюючого впливу; 4) методи адміністративного права і адміністративно-правового регулювання; 5) методологію як учення про організацію адміністративно-правової реальності; 6) онтологію адміністратив-ного права (адміністративне право як вид суспільної практики); 7) епістемологію (гносеологію) адміністративного права (адміністративне право як наукове

знання; 8) доктрину адміністративного права; 9) правосвідомість; 10) правову культуру; 11) тлумачення та інтерпретацію правових явищ; 12) правові очікування тощо.

Еманація зазначених компонентів до механізму адміністративно-правового регулювання зумовлена чотирма ключовими детермінантами: інструментальною, функціональною, інституціональною та процедурною. Кожна з цих детермінант відіграє визначальну роль у забезпеченні ефективності механізму.

Інструментальність формування механізму характери-зується включенням у його профіль усіх можливих компонентів структури. Вона забезпечує цілісність і функціональну завершеність системи, дозволяючи узгоджено використовувати правові, організаційні та процедурні інструменти для досягнення поставлених цілей. Окрім цього, інструментальність сприяє адаптивності механізму до змінних умов, дозволяючи ефективно реагувати на нові виклики та забезпечувати стабільність адміністративно-правового регулювання.

Функціональність формування механізму характери-зується здатністю забезпечувати виконання основних завдань адміністративно-правового регулювання через чіткий розподіл ролей і відповідальності між його компонентами. Вона визначає, як саме механізм реалізує свої функції, включаючи організацію процесів, ухвалення рішень та контроль за їх виконанням. Окрім того, функціональність дозволяє забезпечити гнучкість у взаємодії різних елементів механізму, сприяючи його ефективності, злагодженості та відповідності реальним суспільним потребам і викликам.

Інституціональність формування механізму характеризується наявністю чітко визначених суб'єктів і структур, відповідальних за реалізацію адміністративно-правового регулювання, а також їхньою взаємодією у межах встановленої правової системи. Вона забезпечує формалізацію механізму через створення організаційно-правових рамок, які регулюють діяльність як окремих інститутів, так і системи загалом. Окрім того, інституціональність гарантує стабільність механізму, його здатність до відтворення й адаптації через узгоджене функціонування публічних органів, установ, процедурних норм та інших складових, що забезпечують ефективне досягнення цілей регулювання.

Процедурність формування механізму характеризується впровадженням чітких алгоритмів і послідовностей дій, які регламентують процес реалізації адміністративно-правового регулювання. Крім того, процедурність гарантує прозорість і об'єктивність у прийнятті рішень, мінімізує ризики суб'єктивного впливу або зловживань, а також сприяє належному контролю та моніторингу за виконанням завдань механізму.

Важлива властивість процедурності – це стадійність. Причиною конструювання (детермінації) стадій є тривалість функціонування механізму адміністративно-правового регулювання у часі. Стадійність забезпечує упорядкованість, передбачуваність та ефективність реалізації норм і правил, спрямованих на досягнення цілей регулювання. У рамках стадій формується юридична конструкція механізму.

Відповідно до цілей адміністративно-правового регулювання прийнятним є виділення чотирьох стадій: 1) стадія формування та загальної дії адміністративно-правових

норм. На цій стадії норми, що набрали чинності, встановлюють правовий режим, у межах якого здійснюватиметься конкретна взаємодія суб'єктів майбутніх правовідносин; 2) стадія виникнення прав і обов'язків (стадія виникнення правовідносин). На цій стадії, на основі: а) юридичних фактів і б) встановленого правового режиму, у конкретних суб'єктів виникають юридичні права та обов'язки, які індивідуалізують правила їхньої поведінки; 3) стадія реалізації прав і обов'язків. На цій стадії суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин, визначені юридичними нормами, реалізуються у фактичній поведінці суб'єктів, утілюючи правові приписи у життя; 4) четверта стадія факультативна. Вона настає у випадках фіксації юридичних фактів невиконання суб'єктом покладених на нього обов'язків, включаючи вчинення правопорушень.

Таке структурування дозволяє комплексно охопити динаміку функціонування адміністративно-правового механізму.

Отже, суть механізму адміністративно-правового регулювання полягає у формуванні адміністративно-правового простору відповідно до соціальних потреб шляхом: а) забезпечення його правовими компонентами, які встановлюють доцільні правовідносини; б) визначення процедур і механізмів реалізації прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, що сприяють ефективному досягненню поставлених цілей; в) створення умов для контролю та моніторингу виконання адміністративно-правових норм, що дозволяє своєчасно реагувати на порушення й оптимізувати регуляторний вплив; г) упорядкування взаємодії суб'єктів, забезпечення передбачуваності, прозорості та стабільності адміністративно-правових процесів; д) впровадження механізмів відповідальності за порушення встановлених правил, що підтримує баланс інтересів і забезпечує юридичну дисципліну.

1.3.3 Доктрина адміністративного права

Доктрина адміністративного права є однією з галузевих доктрин української юриспруденції. Крім галузевих (цивільна, трудова, кримінальна, пенітенціарна та ін.), детермінуються функціональні доктрини (відповідальності, протидії корупції, захисту прав людини, державної служби тощо), а також загальнодержавні, регіональні, територіальні, частково правові, універсальні, комплексні, організаційно оформлених структур, опосередковані офіційними документами, викладені у наукових матеріалах тощо.

Наприклад, доктрина збалансованого розвитку «Україна 2030», розвитку Національного авіаційного університету, Національної гвардії України, Військової служби правопорядку, доктрина місцевого самоврядування Юрія Панейка, юридичної особи, позитивних зобов'язань, доктрина норм прямої дії Конституції України та інші.

Усі перелічені доктрини поєднуються поняттям «локальні правові доктрини». Вони похідні, по-перше, від феномену «загальна правова доктрина» (або генеральна, або просто «правова доктрина»), по-друге, від властивостей відповідної галузі або функції права чи законодавства.

Загальна доктрина і локальні доктрини є спорідненими феноменами. Зв'язки між ними мають взаємозалежний, інтегративний характер. Проявляються ці властивості

так. Існування і динаміка локальних доктрин забезпечується мотивами, аргументами, обґрунтуваннями, які формулюються загальною правовою доктриною. На їх підставі вони пропонують оновлення галузевих, функціональних та інших локальних парадигм. Загальна правова доктрина акумулює такі здобутки і, абстрагуючись від галузевої чи функціональної конкретики, оновлює знання загальнотеоретичного рівня.

Схожий зв'язок існує й між правознавством і філософією: остання забезпечує юристів методологічним інструментарієм і філософськими інтуїціями, отримуючи навзаєм юридичний матеріал для осмислення.

Сучасна наука оснащена великим масивом дефініцій щодо поняття «правова доктрина». Її визначають правом юристів; загальною думкою докторів, учителів, професорів, науковців; сукупністю наукових знань, які можуть бути розвинені у правову теорію; науковими напрацюваннями, які мають потенціал впливати на вирішення юридичних справ; знаннями теорії права, які відображені у законодавстві та використовуються на практиці; відображанням правової дійсності; уявленнями про зміст права.

У третьому томі Великої української юридичної енциклопедії правова доктрина представлена як зумовлена характером правової культури суспільства цілісна і логічно узгоджена сукупність визнаних юридичною спільнотою ідей та наукових поглядів на право, що є основою професійної правосвідомості та концептуальним підґрунтям нормотворчої, правозастосовної, правотлумачної діяльності[65].

Положення, сформульовані загальною правовою доктриною й у межах філософії і теорії права, мають методологічне значення для галузевих юридичних дисциплін. Вони «тестують» змістовність акумульованих ними знань, їх системну цілісність, логічність висновків, теоретичних моделей і гіпотез, зумовлюють методологічну рефлексію, визначають актуальність потенційних досліджень.

Справедливість зазначеного для адміністративно-правового простору доводиться порівнянням вищенаведених дефініцій щодо загальної правової доктрини з галузевими адміністративно-правовими визначеннями.

Так, у фундаментальному п'ятитомному виданні «Правова доктрина України» доктрина адміністративного права визначається як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права як галузі права, його підгалузей і інститутів[66].

Отже, доктрина адміністративного права, як компонент сукупності локальних доктрин, генерує логіко-теоретичну модель цієї юридичної галузі. Ця модель (конструкція, схема, спосіб, метод) служить тестом належного розуміння: а) тлумачення адміністративно-правових норм; б) оцінки ефективності їх дії; в) необхідності юридичного нормування суспільних відносин на адміністративно-правовому просторі; г) відповідності адміністративно-правових механізмів принципам розбудови

[65] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3 / редкол. О. В. Петришин (голова). Харків : Право, 2017. 471 с.

[66] Правова доктрина України : у 5 т. Т. 2 / заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. С. 167.

держави і громадянського суспільства; д) закономірностей еволюції адміністративно-правової системи.

Взаємодія доктрини адміністративного права з компонентами адміністративно-правового простору характеризується інтегративністю. В її процесі виникають якісно нові епістемологічні знання. Тому, з певними припущеннями, таку взаємодію можна розглядати з позицій «концепції плавильного котла»[67].

За її інтерпретацією, «залучені» доктриною знання: а) змінюються самі під впливом доктринальних цінностей; б) змінюють доктрину, впроваджуючи в її домінанти свої сенси. Тобто відбувається інтегративна взаємодія, в результаті якої народжуються нові гносеологічні феномени, властивості яких відмінні від первісних властивостей взаємодіючих компонентів.

Це свідчить, що, доктрина адміністративного права не є статичним релікварієм або сховищем знань. Вона, навпаки, характеризується саморегулюванням і нескінченним процесом саморозвитку. Виходячи з цього, методологічно помилково виглядає конструювання її структури за аналогією з юридичною галуззю, наукою або предметом адміністративного права, а також прагнення представити її складовими окремі компоненти адміністративно-правового простору (відповідальність, докази, примус, публічну службу, проступок і т.п). Сформовані у «плавильному котлі» доктрини адміністративного права, нові гносеологічні знання оформлюються як ескортуючі феномени адміністративно-правових реалій з оригінальними властивостями. Але і вони нестатичні, й у нових якостях вступають в інтегративну взаємодію безпосередньо з доктриною. Їх фіксація у статичному стані умовна і припустима з метою задоволення дослідницьких потреб.

Сучасні знання про доктрину адміністративного права дозволяють дійти важливих узагальнень щодо її розуміння. По-перше, вони свідчать про глобальність і універсальність цієї категорії; по-друге, про тотожність генезису понять і дефініцій, які застосовуються для тлумачення її змісту, характеристик, ознак, сутності, особливостей, якостей тощо; по-третє, дозволяють розглядати доктрину системним продуктом вироблених і сконцентрованих у просторі адміністративного права юридико-наукових трактувань, які набрали усталеного розуміння у сфері осмислення правових феноменів.

Як системний продукт, феномен «адміністративно-правова доктрина» (чи «доктрина адміністративного права») характеризують: єдність по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із середовищем; структурованість, наявність у її системі відносно самостійних компонентів; наявність інтегративних властивостей, тобто детермінантних характеристик «доктрини» як цілісності, що є результатом взаємодії її компонентів; наявність всередині системи (між компонентами, що її утворили) суперечностей, які виступають рушійною силою саморозвитку

[67] «Плавильний котел» – концепція етнічного розвитку, що виникла в США. Відповідно до неї, формування національної ідентичності здійснюється за формулою «змішування» особливостей етнічних груп на території держави.

системи; історичність феномену «адміністративно-правова доктрина», наявність розвитку в часі, «історичного базису» і досвіду минулого.

1. Єдність по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків із середовищем.

Ця двоєдина особливість доктрини адміністративного права є важливою ознакою щодо її визнання системним утворенням. Вона робить доктрину підсистемою іншої, більш складної системи.

Доктрина адміністративного права є підсистемою як мінімум двох систем: адміністративно-правової теорії і доктрини права. З адміністративно-правовою теорією вона «зв'язана» тим, що являє собою юридико-логічну (розумову) парадигму (модель, логіко-теоретичну конструкцію, схему, спосіб і метод) цієї галузі права. Як частка адміністративно-правової теорії, вона стандартизує: а) належне доктринальне розуміння і тлумачення адміністративного права, б) параметри його інтерференції з реальною дійсністю.

Зв'язки із загальною правовою доктриною знаходяться у площині взаємосприйняття дослідницьких здобутків, розмежування адміністративного права з іншими галузевими утвореннями, забезпечення урахування адміністративно-правового нормативного матеріалу в нормативному матеріалі інших галузей права (і навпаки, забезпечення урахування нормативного матеріалу інших галузей права в адміністративно-правовому нормативному матеріалі), встановлені ідентичності або різності генезису правових явищ тощо.

2. Структурованість адміністративно-правової доктрини, наявність у її системі відносно самостійних компонентів.

Детермінація складових адміністративно-правової доктрини може бути здійснена за різними критеріями, які зумовлюються завданнями дослідження і особливостями наукових поглядів дослідника.

Існує бачення, що у змістовній характеристиці доктрини наявні такі складові: а) правові знання, б) правові цінності, в) правовий досвід, г) правові традиції, д) правові догми, е) правова емпірика.

Принципових заперечень така пропозиція не викликає. Водночас для розуміння доктрини як системи доречно детермінувати компоненти, які б самі по собі являли субстанціонально-змістовні, організаційно багатогранні, діалектично взаємозалежні системні утворення, спроможні у взаємодії генерувати інтегративні властивості системи «адміністративно-правова доктрина».

Такими компонентами є знання: 1) представлені теорією і філософією права; 2) детерміновані дослідженнями адміністративно-правової проблематики; 3) генеровані загальною доктриною права; 4) генеровані локальними доктринами на адміністративно-правовому просторі; 5) представлені у нормативному матеріалі; 6) об'єктивовані у близьких за ґенезою і функціями феноменах. До останніх належать стратегії, концепції, прогнози, плани, рекомендації, порядки, концептуальні записки.

Структура адміністративно-правової доктрини може бути збудована відповідно до функцій, які притаманні наведеним вище сегментам знань. Функціями доктрини

на офіційному рівні називають, по-перше, визначення стратегії та основних напрямів подальшого розвитку (Морська доктрина України); по-друге, бути основою для розроблення нормативно-правових актів (Воєнна доктрина України); по-третє, бути основою для розроблення керівних документів (Воєнно-медична доктрина України); по-четверте, виконувати роль носія концепцій, концептуальних ідей (Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту); по-п'яте, уточнення засад формування та реалізації державної політики (Доктрина інформаційної безпеки України).

Доречно також зазначити, що офіційні документи з назвою «концепція» і «стратегія» приймаються як на державному, так і на регіональному рівнях. Наприклад, Стратегія розвитку Київської області на 2021–2027 роки: Схвалена розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації 29.11.2019 № 695; Концепція територіального розвитку Київської області: Схвалена розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації 19.07.2007 № 591; Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р; Концепція підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 660-р.

Феномен «адміністративно-правова доктрина» по відношенню до стратегій, концепцій, законів та інших актів адміністрування, дослідницьких розвідок, вишукувань, пропозицій, висновків тощо, виступає теоретичною домінантою, керівним началом, комплексною установкою. Вони інтегровані у доктрину, а реалізація кожного з них забезпечує реалізацію доктрини в цілому.

3. Наявність інтегративних властивостей, тобто детермінантних характеристик «доктрини» як цілісності, які є результатом взаємодії її компонентів.

Взаємодія перелічених вище компонентів генерує для системи (адміністративно-правової доктрини) властивості, які виступають її ознаками і не є ознаками кожного з компонентів. Як простий, схематичний приклад такої сольватації можна навести взаємодію Правил дорожнього руху, Правил забудови міста Києва, Правил благоустрою міста Києва. Її результати – концепти розвитку паркувального і пішохідного простору, впровадження інтелектуальної транспортної системи, автоматизованої системи керування дорожнім рухом, які є ознаками Стратегії розвитку міста Києва.

У нашому випадку інтегративними властивостями системи «адміністративно-правова доктрина» слід визнати: чітко і послідовно уніфікований понятійно-категоріальний апарат; безперервний процес упорядкованості сумативних фрагментів в компонентах системи; генерування науково обґрунтованих орієнтирів для сфер правотворчості, нормотворчості, правозастосування; здатність інтегрувати в суспільну свідомість індивідуальні наукові погляди; формувати знання про єдність і відмінності взаємодіючих компонентів системи; детермінувати потреба в удосконаленні якості адміністративно-правового матеріалу; забезпечувати еволюцію предмета і теорії адміністративного права; формулювати критерії єдиного наукового підходу до розуміння адміністративно-правових інститутів і їх елементів; стимулювати розвиток внутрішніх зв'язків між адміністративним правом відповідним законодавством

і навчальними дисциплінами; детермінувати закономірності розвитку адміністративного права і формувати на їх основі принципи адміністративного права.

Отже, адміністративно-правова доктрина як системне утворення своїми інтегративними властивостями забезпечує загальну змістову єдність адміністративно-правового простору, його внутрішню диференціацію і органічну залежність від сутності права, взаємозв'язок з формами вираження права, інформативність, прогностичність, стабільність елементів.

4. Наявність усередині системи (між компонентами, що її утворили) суперечностей, які виступають рушійною силою саморозвитку системи.

У суспільному житті немає явищ, які б перебували поза процесом розвитку. Не є винятком із цього правила і система «адміністративно-правова доктрина». Головним рушієм її еволюції виступають внутрішні протиріччя, конфлікти, колізії, суперечності. Їх виявлення і запуск узгоджувальних механізмів породжують динаміку саморозвитку як структурних складових, так і системи в цілому.

Об'єктивуються ці процеси у проблемах адміністративно-правового простору і зусиллях щодо їх розв'язання. Це, наприклад, проблеми шкідливості і суспільної небезпеки адміністративного проступку, адміністративної відповідальності юридичної особи, співвідношення адміністративного процесу і адміністративної процедури, реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення, правової природи службових відносин тощо. Дослідження проблемних питань адміністративного права генерують нові знання і збагачують зміст адміністративно-правової доктрини.

5. Історичність феномену «адміністративно-правова доктрина», наявність розвитку в часі, «історичного базису» і досвіду минулого.

Коректне, об'єктивне, неупереджене розуміння суспільних перетворень, змін правової політики і нормативного забезпечення юридичної практики, а також опрацювання галузевих проблем, неможливі без звернення до історико-філософських скарбниць адміністративного права. Для сучасної української адміністративно-правової науки звернення до історичної спадщини стало важливим джерелом оновлення і поповнення сучасних знань про регулювання відносин засобами адміністративного права.

Одним із важливих висновків дослідження взаємодії складових системи «адміністративно-правова доктрина» за логікою історичного становлення є визнання наявності ознаки «правонаступництва» у доктринах адміністративного права, існувавших на різних етапах його еволюційного розвитку.

Ця інтеграційна ознака, *по-перше*, виражає нерозривність процесу пізнання адміністративно-правових ідей, принципів, теорій, понять, методів і форм, згенерованих на різних еволюційних сходинках, *по-друге*, забезпечує збереження і органічну імплантацію у сучасне праворозуміння всього, що було здобуто попередниками. Кожен крок науки адміністративного права готується попереднім етапом і кожен її наступний етап закономірно пов'язаний із попереднім. Запозичуючи досягнення попередніх часів, наука адміністративного права безперервно рухається далі.

Отже, адміністративно-правова доктрина є інтелектуальною конструкцією, що виконує генеративну функцію у сфері юридичного пізнання, продукуючи

нові поняття, концепти й методологічні орієнтири. Вона не лише узагальнює наявні підходи до розуміння адміністративного права, а й формує нові змістові парадигми його тлумачення, структурної організації та практичного застосування в системі публічного адміністрування.

Доктрина забезпечує адміністративне право новими знаннями, які перманентно виникають із взаємодії (інтеграції): а) усталеної системи поглядів, ідей і положень, генерованих юридичною наукою та опосередкованих юридичною практикою; б) колективної думки авторитетних учених-юристів з приводу основних проблем правового регулювання та інших адміністративно-правових явищ; в) нормативного матеріалу, в якому відбиваються принципи і цінності держави, місцевого самоврядування і громадянського суспільства; г) певних типів праворозуміння, відповідно до яких функціонує і розвивається цілісна адміністративно-правова система.

У межах національного правового порядку адміністративно-правова доктрина виступає не лише засобом систематизації галузевого знання, а й джерелом концептуального оновлення, що забезпечує адаптацію категоріального апарату до умов сучасного публічного адміністрування. Водночас розуміння доктрини як чинника правової еволюції не є виключно вітчизняним надбанням. Його специфічні форми, функції та ступінь авторитетності відчутно варіюють у межах різних правових систем. Така варіативність пояснюється історично сформованими особливостями статусу юридичної науки, взаємодією правової теорії та практики, а також співвідношенням джерел права в окремих країнах. З огляду на це, доцільно звернутися до порівняльно-правового аналізу розуміння й ролі адміністративно-правової доктрини у провідних правових системах сучасності.

У різних правових системах доктрина адміністративного права відіграє нерівнозначну роль – від формального джерела права до евристичного інструмента систематизації юридичного знання.

У Франції доктрина має де-факто нормативну вагу. Вона розглядається як допоміжне, але визнане джерело права, особливо в адміністративно-правовій сфері. Французький Conseil d'État часто звертається до позицій доктрини (droit doctrinal) у своїх рішеннях, особливо у складних делікатних питаннях публічного адміністрування. Авторитетні вчені (наприклад, G. Vedel[68], R. Chapus[69]) справді впливають на зміст тлумачення права, а їхні підручники – це не лише джерело навчання, але й інструмент судового переконання. Отже, у французькому контексті адміністративно-правова доктрина виконує консолідуючу та орієнтовно-регулятивну функцію.

У Німеччині правова доктрина є важливим елементом правової науки (Rechtswissenschaft), але не визнається джерелом права у формальному сенсі. Водночас вона виконує систематизуючу, концептуальну та евристичну функції, особливо в адміністративному праві (Verwaltungsrecht), яке глибоко кодифіковане. Наукові

[68] Vedel G. Droit administratif. 12e éd. / avec la collaboration de P. Delvolvé. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 1995. 1098

[69] Chapus R. Droit administratif général. 15e éd. Paris : Montchrestien, 2001. Vol. 1 : 741 p. Vol. 2. 888 p.

коментарі до кодексів (наприклад, до VwGO або Verwaltungsverfahrensgesetz) фактично виконують роль субсидіарного інтерпретативного джерела, особливо для суддів нижчих інстанцій.

Зокрема, O. Bachof[70], H. Maurer[71] чи D. Heckmann[72] формують тлумачну матрицю, яка має вагу в процесі правозастосування.

У США доктрина адміністративного права представлена переважно через академічну традицію administrative law scholarship. Вона не є джерелом права у континентальному розумінні, однак виконує провідну роль у формуванні нормативних рамок rulemaking, adjudication та due process, особливо через такі школи, як Yale, Harvard або Georgetown. Праці Jerry L. Mashaw[73], Cass Sunstein[74] чи Richard J. Pierce Jr.[75] значною мірою впливають на практику administrative agencies, а також слугують інструментом правового переконання в судових прецедентах. У США доктрина виступає евристичним полем для балансування між принципами демократії та ефективного управління.

У Польщі, яка належить до континентальної системи, доктрина має чітко визначену аналітичну й педагогічну функцію. Попри те, що вона не є формальним джерелом права, позиції провідних дослідників (E. Ochendowski[76],M. Wierzbowski[77]) істотно впливають на тлумачення положень Kodeks postępowania administracyjnego та рішень Wojewódzki Sąd Administracyjny. У польському адміністративному праві доктрина підтримує стабільність юридичного мислення, роз'яснюючи та оновлюючи категоріальний апарат.

Отже, адміністративно-правова доктрина виступає не лише теоретичною оболонкою для осмислення змісту галузі, а й динамічним джерелом її концептуального оновлення. Вона формує аксіологічні й методологічні основи публічного адміністрування, впливає на нормотворення, інтерпретацію та правозастосування. На тлі порівняльно-правового аналізу вбачається, що в різних правових системах доктрина відіграє неоднакову роль – від неофіційного джерела права до повноцінного інструменту судової аргументації чи управлінського структурування. В українському адміністративному праві вона ще лише набуває рис системної зрілості, однак уже сьогодні виконує функцію концептуального навігатора, що задає напрям подальшого розвитку галузі відповідно до принципів правової визначеності, ефективності регулювання та взаємодії з європейським адміністративно-правовим простором.

---

[70] Bachof Otto. Verwaltungsrechtsprechung und Verwaltungsrecht. 4. Aufl. München : C. H. Beck, 1990. 320 S.

[71] Maurer, Hartmut. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18. Aufl. München : C. H. Beck, 2020. 814 S.

[72] Heckmann Dieter (Hrsg.). Verwaltungsrecht: Besonderes Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 35. Aufl. Heidelberg : C. F. Müller, 2021. 1240 S.

[73] Mashaw Jerry L. Mashaw, Jerry L. Creating the Administrative Constitution: The Lost One Hundred Years of American Administrative Law. New Haven : Yale University Press, 2012. 419 p.

[74] Sunstein, Cass R. After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1990. 263 p.

[75] Pierce, Richard J., Jr. Shapiro, Sidney A., Verkuil, Paul R. Administrative Law and Process. 6th ed. St. Paul, MN : West Academic Publishing, 2014. 944 p.

[76] Ochendowski E. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń : Dom Organizatora, 2001. 496 s.

[77] Wierzbowski M. Prawo administracyjne. Warszawa : Wolters Kluwer, 2022. 868 s.

1.4 Європейські стандарти адміністративного права

У контексті сучасного правового розвитку України, інтегрованого до європейського простору, неможливо сформувати цілісне уявлення про адміністративне право без урахування впливу європейських стандартів. Ці стандарти не є суто зовнішніми орієнтирами чи інструментами міжнародної політики. Вони виконують функцію системоутворюючого чинника внутрішньої модернізації адміністративно-правових інститутів, забезпечуючи збалансовану взаємодію між національною правовою традицією та універсальними принципами належного публічного адміністрування. Відображаючи доктринальну і нормативну основу практик, визнаних у праві Європейського Союзу, у стандартах Ради Європи, рішеннях Європейського суду з прав людини, положеннях Кодексу належної адміністративної поведінки тощо, ці орієнтири поступово трансформуються у внутрішньогалузеві регулятивні імперативи українського адміністративного права.

Осмислення ролі європейських стандартів передбачає насамперед уточнення їх змісту – як категоріально, так і функціонально. З цією метою перша частина підрозділу присвячена поняттю європейських стандартів адміністративного права, з урахуванням їх правової природи, інституційних джерел, доктринального наповнення, співвідношення з поняттями «європейські принципи», «міжнародні стандарти», «адміністративна практика». Натомість друга частина підрозділу зосереджується на виявленні сфер їх практичного застосування у публічному адмініструванні, включаючи адміністративні процедури, публічну службу, надання адміністративних послуг, оскарження дій органів виконавчої влади, захист прав людини в адміністративному процесі.

Таке структурування дозволяє не лише аналітично окреслити поняттєву і функціональну конфігурацію європейських стандартів, а й простежити механізми їх імплементації у національне адміністративне право. У результаті вивчення цього підрозділу формуються засади розуміння того, що європейські стандарти – це не зовнішній тиск, а внутрішня потреба побудови адміністративного права України як права демократичного, правового, сервісного за своєю сутністю.

1.4.1 Поняття європейських стандартів адміністративного права

Важливою складовою руху України до європейських цінностей є адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Змістовний вимір цього руху об'єктивується у сприйнятті правових принципів (стандартів), серед яких важливе місце посідають принципи адміністративного права.

На українському публічному просторі прагнення до європеїзації адміністративного права і відповідної галузі законодавства знайшли відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Зазначена Концепція сформулювала мету цього руху – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя,

соціальної стабільності, культури та демократії і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади.

Отже, Концепція підкреслила особливе значення осмислення й запровадження в сферу публічного адміністрування європейських принципів адміністративного права як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Сучасне розуміння європейських принципів адміністративного права, які фактично є європейськими стандартами адміністративного права, сформувалося під впливом процесів конвергенції адміністративних систем, які стали домінантою їх еволюційного руху.

Яскравий опис процесу конвергенції подає Юрген Шварце (Jürgen Schwarze). При дослідженні змісту впливу європейських стандартів на зближення адміністративних правових систем держав-членів ЄС та перспектив його подальшого розвитку він зазначає, що раніше прецедентне право Європейського суду знаходилося під впливом правових систем первісних держав-членів ЄС, зокрема, французького адміністративного права. Але вплив на розвиток права ЄС ніколи не був лише французьким. Збільшення кількості держав-членів ЄС стимулювало диверсифікацію правового мислення Європейського суду. Відповідно у його рішеннях починають враховуватись правові підходи, які притаманні практично всім державам-членам ЄС[78].

Отже, принцип «адміністрування через закон» інтегрується з французького принципу рівності (principe de légalité), німецької (Rechtsstaatlichkeit) та британської (rule of law) концепцій правової держави і верховенства закону. Це свідчить, що різні коріння цих трьох понять не створюють перепон щодо втілення у практику єдиного європейського стандарту.

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різному. Вони можуть міститись у розрізненому вигляді у різних нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Цей підхід характерний для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія і Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані в кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належать Австрія (з 1925 року) Болгарія (1979 рік), Данія (1985 рік), Німеччина (1976 рік), Угорщина (1957 рік), Голландія (1994 рік), Польща (1960 рік), Португалія (1991 рік) та Іспанія (1958 рік).

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони застосовуватися всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС. Це насамперед: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу

[78] Schwarze J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States Jürgen Schwarze. London : Sweet & Maxwell, 1996. 840 p.

громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації.

Європейські принципи адміністративного права структуруються по таких групах: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. Кожна з наведених груп включає сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи.

Наприклад, принципи верховенства закону, адміністру-вання через закон, правової компетенції, співмірності приводять в дію механізм достовірності й передбачуваності, процесуальної справедливості, забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під їх дію.

Відкритість передбачає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а **прозорість** – що після ретельного огляду адміністрація буде «видна наскрізь» для цілей докладної перевірки та нагляду.

Відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії.

Відкритість і прозорість спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищестоящих наглядових органів.

Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям: по-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують імовірність несумлінного адміністрування та корупції, по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Отже, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди допомогою оскарження рішення.

В адміністративному праві існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Так, адміністративні дії повинні бути обґрунтовані і здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість повинна мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай повинні ідентифікувати себе перед громадськістю. Публічні службовці повинні дотримуватися певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про яких підлягає розкриттю, а самі доходи повинні бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливе зобов'язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень.

Перераховані вище принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав. Хоча державні адміністрації в європейських державах являють собою древні структури, вони постійно адаптувалися до сучасних умов, включаючи членство в ЄС, яке еволюціонує саме по собі.

Постійний контакт серед державних службовців держав-членів та відповідних Комісій, вимога про розробку і застосування acquis communautaire (надбання спільноти) по еквівалентних стандартах надійності на території всього Союзу, поява системи адміністративної юстиції у всій Європі, а також спільні базові

показники і принципи державної адміністрації привели до деякої конвергенції серед національних адміністрацій. Це було описано як «Європейський адміністративний простір»[79].

Аналіз європейських принципів адміністративного права дозволяє виокремити а) широке і вузьке їх розуміння, б) джерела нормативного закріплення, в) детермінувати провідну роль принципу верховенства права.

Так, пропонується вважати органічними складовими загального поняття «європейські принципи адміністративного права«:

по-перше, безпосередньо принципи європейського адміністративного права,

по-друге, принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП), які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (сер. XX ст. – поч. XXI ст.), зокрема щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС.

Галузеві європейські принципи адміністративного права пропонується структуризовати по двох групах:

1) європейські принципи адміністративного права щодо організації публічної адміністрації;

2) європейські принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації.

До першої групи належать: а) принцип децентралізації; б) принцип централізації; в) принцип деконцентрації.

До другої: а) принцип юридичної визначеності; б) відкритості і прозорості; в) відповідальності; г) ефективності та результативності.

У документах, які детермінують європейські принципи адміністративного права, акцентується увага на засадничому значенні принципу верховенства права щодо сукупності європейських принципів адміністративного права, який закріплено в договорах про створення ЄС, рекомендаціях та резолюціях РЄ, правозастосовній практиці ЄСПЛ тощо.

Підкреслюється, що нормативне опосередкування його змісту та текстуальне відтворення в актах вітчизняного законодавства має ґрунтуватися на розумінні його сучасного змісту, закріплюватися у преамбулах відповідних актів.

1.4.2 Сфери застосування європейських стандартів адміністративного права

Європейські стандарти (принципи) щодо забезпечення прав людини – це загальновизнані положення, зразки, еталони, норми міжнародного права, втілені у міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини).

[79] Europe and Governance: The European Administrative Space [Electronic resource] Preparing Public Administrations for the European Administrative Space», SIGMA Papers, 1998, No. 23, OECD Publishing. URL: http: dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en

До основних документів, у яких знайшли втілення універсальні міжнародні (включаючи європейські) стандарти щодо забезпечення прав людини належать:

Загальна декларація прав людини 1948 р.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (скорочено ЄКПЛ Європейська Конвенція з прав людини).

Загальна декларація прав людини була прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у палаці Шайо (Париж). Вона стала стандартом для розробки і прийняття численних міжнародних документів з прав людини, а також конституцій європейських держав. Декларація встановила перелік основних прав і свобод людини та законні випадки їх обмежень.

Декларації визначила, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій, ніхто не може бути змушений вступати в яку-небудь асоціацію; кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою (безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників); право рівного доступу до державної служби у своїй країні; волю народу як основу влади уряду. Підкреслила, що ця воля повинна знаходити вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, а вибори мають проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування.

Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (Пакт Організації Об'єднаних Націй, в основу якого покладено Загальну декларацію прав людини. Прийнятий 16 грудня 1966 року, набув чинності 23 березня 1976 року. Підписаний УРСР 20.03.1968 р.; ратифікований 19.10.1973 р.; набув чинності для України 23.03.1976 р.) ґрунтується на положеннях Загальної декларації прав людини і є одним із найбільш авторитетних міжнародно-правових договорів про права людини. Поряд із правами дотримуватися своїх думок і на свободу інформації, у ньому визнається право на мирні збори, свободу асоціації, голосувати і бути обраним, допускатися до державної служби.

Положення Міжнародного пакту вказують на можливість законних обмежень щодо права на мирні збори і свободу асоціації. Обмеження допускаються, якщо вони необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, суспільного порядку, охорони здоров'я і моральності населення чи захисту прав і свобод інших осіб. Пакт не перешкоджає введенню законних обмежень на свободу асоціації для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (скорочено ЄКПЛ – Європейська Конвенція з прав людини) була ухвалена 4 листопада 1950 року в Римі, ратифікована Україною 17 липня 1997 року, набула чинності для України 11 вересня 1997 року. Конвенція прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїх територіях прав та основоположних свобод людини. Конвенція сприйнята більшістю держав як нормативний зразок. Приєднавшись до неї,

Україна визнала обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, а громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Значний масив стандартів щодо прав людини випливає з рішень Європейського суду. Це насамперед право доступу до суду; право народів на самовизначення; заборона пропаганди війни; права дітей на захист. Європейський суд створив і продовжує розвивати прецедентне право.

З цього приводу необхідно зазначити, що Україна сприймає Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод та рішення Європейського суду як джерела права. Відповідно до Закону України від 23.02.2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини».

Окрім Декларації, Пакту і Європейської Конвенції права людини визначаються низкою інших документів. Це, насамперед,

– *Конвенція про політичні права жінок (набрала чинності 1954 р.);*

– *Резолюція 53/31 Генеральної Асамблеї ООН «Підтримка системою Організації Об'єднаних Націй зусиль урядів з розвитку і зміцнення нових чи відроджених демократій» від 23 листопада 1998 р. (вказує, що демократія ґрунтується на вільному волевиявленні народу, що дозволяє йому визначати свою власну політичну, економічну, соціальну і культурну систему, і на його всебічній участі у всіх аспектах його життя);*

– *Декларація про право на розвиток від 4 грудня 1986 р. (встановлює, що право на розвиток є невід'ємним правом людини, внаслідок кожна людина і всі народи мають право брати участь у такому економічному, соціальному, культурному і політичному розвитку, за якого можуть бути цілком здійснені усі права людини й основні свободи, а також сприяти йому і користуватися його благами, людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником і бенефіціарієм права на розвиток);*

– *Європейська соціальна хартія 1961 р.;*

– *документи Організації з безпеки та співробітництва в Європі тощо.*

Отже, українська правозахисна система послідовно сприймає європейські стандарти адміністративного права у сфері прав людини.

Сфера публічної адміністрації**.**

Запровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави і громадянського суспільства, утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони і захисту прав людини і громадянина.

Публічна адміністрація може розумітися у двох вимірах: інституціональному і функціональному.

В інституціональному вимірі це система державних і недержавних (місцевого самоврядування) органів, які мають публічно-владні повноваження, здійснюють управлінські функції, надають адміністративні послуги, забезпечують режим законності відповідно до своєї компетенції. Важливе місце у цій системі належить органам державної адміністрації. У функціональному вимірі це діяльність відповідних органів, конкретизована у діяльності їх службовців.

Сьогодні Україна, як член Ради Європи (1995 р.), досягла загального консенсусу з іншими державами-членами РЄ та її головними інституціями щодо розуміння ключових складових належного адміністрування (управління), яке здійснюється національними органами державної адміністрації. Такі складові включають набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації, які визначені в законі й застосовуються на практиці за допомогою процедур і механізмів підзвітності.

Мета їх впровадження триєдина: по-перше, задати напрям адміністративних реформ і перш за все реформ державного управління; по-друге, передбачити орієнтовні показники, з якими порівнюється й оцінюється прогрес країни; по-третє, створити реальні умови щодо повноправної та ефективної взаємодії з країнами ЄС.

Набір загальних стандартів вимагає від носіїв влади діяти у спосіб, що відповідає законним та розумним очікуванням суспільства, дотримання прав громадян та інших осіб при здійсненні управлінських повноважень і наданні адміністративних послуг.

Конкретизація і систематизація стандартів здійснюється за різними критеріями, однак у дослідженнях українських правників домінує позиція Проєктної групи з адміністративного прав (створена при Генеральному Директораті РЄ). Відповідно до неї вони поділяються на: 1) стандарти, що стосуються забезпечення законності; 2) стандарти, що застосовуються до участі індивідів; 3) стандарти, що стосуються до виконання рішень; 4) стандарти, що стосуються забезпечення прозорості та контролю.

До стандартів забезпечення законності належать: законність; обов'язок адміністрації ex officio (по службовому обв'язку) виконувати закон у випадках, визначених законом; недискримінація; рівність; пропорційність; заборона зловживання владою; безсторонність, нейтральність службовців та адміністрації; законні очікування та відповідність; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; право на оскарження адміністративного рішення; вимога прийняття адміністративних рішень протягом розумного строку.

До стандартів щодо участі індивідів належать: участь індивідів у вирішенні спорів певними альтернативними способами; право бути заслуханим та робити заяви.

До стандартів виконання рішень належать: етичність; ефективність; постійність надання адміністративних послуг; продуктивне виконання управлінських завдань; навчання службовців.

До стандартів забезпечення прозорості та контролю належать: використання простої, зрозумілої та сприйнятної мови; зазначення можливих засобів захисту та строків для їх використання; повідомлення про прийняте рішення; захист відомостей; повага приватності; запити про надання інформації; дотримання конфіденційності; ведення відповідних записів; прозорість адміністративної діяльності; активне поширення

інформації; доступ до інформації; персональний доступ до файлів (даних) та інших документів; загальний доступ до документів.

У документах РЄ також згадуються стандарти щодо стабільного функціонування адміністративних установ, які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки так само, як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС; передачі документів уповноваженим органам (службам); забезпечення можливості бути заслуханим та робити заяви; розумного проміжку часу для прийняття рішень; щодо зазначення підстав адміністративних рішень та повідомлень про прийняті рішення; зазначення засобів захисту даних та поваги приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; публічного доступу до документів; належного документування; юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; доступності адміністративної влади та публічних послуг; електронного урядування та використання електронної пошти; гнучкості у практичній роботі адміністративних органів; ефективності та прозорості адміністративних дій; доступ до інформації (право персонального доступу та право загального доступу); право на письмові матеріали; простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур та вимог щодо оформлення документів); щодо зобов'язань діяти належним чином; удосконалення внутрішніх правил органів публічної влади; збереження та охорони державної власності; підготовки державних службовців; виконання бюджетних вимог; раціональної організації адміністрації.

Актуальною сферою застосування європейських принципів адміністративного права є сфера місцевого самоврядування. Важливим кроком у цьому напряму стала ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, яка відбулася 15.07.1997 року. Отже, Хартія стала частиною законодавства України, а її норми набули переважної сили щодо норм законів України (п. 2 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Європейська Хартія місцевого самоврядування – перший багатосторонній правовий інструмент, який визначає та захищає стандарти місцевої автономії, які є значним внеском у захист і поширення загальноєвропейських цінностей.

Основні стандарти, сформульовані у Хартії, призначені гарантувати політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, забезпечити на європейському рівні демонстрацію політичної волі, а на рівнях територіального управління – надати їм практичної значущості.

Стандарти, які втілюються Хартією, конкретизуються щодо: 1) конституційної та правової основ місцевого самоврядування; 2) визначення концепції місцевого самоврядування; 3) сфери компетенції місцевого самоврядування; 4) охорони територіальних кордонів місцевих влад; 5) адміністративного та ресурсного забезпечення виконання місцевими владами їх завдань; 6) умов здійснення функцій на місцевому рівні; 7) адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад; 8) фінансових ресурсів місцевих влад; 9) прав місцевих влад на свободу асоціації; 10) правового захисту місцевого самоврядування.

Важливу роль у запровадженні стандартів місцевого самоврядування відіграють Європейські конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування. Так, на конференції 27–28 червня 2002 року у м. Гельсінкі (Фінляндія) ухвалено Гельсінську декларацію, яка стосується основних принципів організації регіонального врядування та закликає узагальнити досвід країн-членів Ради Європи в сфері розвитку регіональної демократії в окремому правовому документі (конвенції або рекомендації Ради Європи); на конференції 24–25 лютого 2005 року у м. Будапешт (Угорщина) ухвалено Будапештський порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2005–2009 роки; на конференції 15–16 жовтня 2007 року у м. Валенсії (Іспанія) розпочато нову кампанію Ради Європи «Європейський тиждень місцевої демократії», яка спрямована на підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях; на конференції 16–17 листопада 2009 року у м. Утрехт (Королівство Нідерланди) відкрито для підписання два нові правові інструменти Ради Європи – додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування та третій додатковий протокол до Європейської Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами. За підсумками роботи конференції ухвалено новий (Утрехтський) порядок денний щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях на 2009–2013 роки; на конференції 3–4 листопада 2011 року у м. Київ (Україна) розглянуто та обговорено актуальні питання впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування та прийняті «Київські керівні принципи» щодо дій на національному рівні з метою розв'язання спільних проблем (Київська декларація).

Крім цього, до дієвих інструментів, що визначають основні європейські стандарти місцевого самоврядування, належать: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами (підписана у 1980 році); Рамкова конвенція про захист національних меншин (відкрита для підписання у 1995 році); Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин (ухвалена у 1992 році); Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року (Україною не підписана); Європейська Хартія міст (прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації); Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому й регіональному рівнях (прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації) та інші.

Наша держава послідовно впроваджує у практику розбудови демократичного суспільства європейські стандарти місцевого самоврядування, бере активну участь у роботі відповідних європейських інституцій. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів самоврядування місцевого рівня. Прагнення України до європейських цінностей сьогодні втілені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.). Безперечно, успішна

реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та Європейським Союзом.

Функціональний вимір публічної адміністрації (або ***публічне адміністрування***) конкретизується в діяльності відповідних службовців. У документах РЄ особлива увага приділяється стандартизації діяльності державних службовців.

Європейська концепція державної адміністрації визнає ієрархічне делегування державних повноважень громадянам, які здійснюють діяльність в рамках державної системи. Тому ці громадяни позиціонуються державними службовцями і носіями державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій якості вони покликані забезпечити застосування стандартів адміністративного права в поточній діяльності державної адміністрації.

Сфера державної служби.

Головні стандарти державної служби є фактичними критеріями, за якими визнається наявність або відсутність в державі державної служби у європейському розумінні.

По-перше, це розмежування державної та приватної сфер;

по-друге, розмежування політики та адміністрації;

по-третє, здатність державних службовців, спираючись на індивідуальну підзвітність, переборювати стереотипи щодо прийняття рішень;

по-четверте, наявність достатнього рівня охорони праці, стабільної та відповідного рівня заробітної плати;

по-п'яте, наявність чітко визначених прав і обов'язків державних службовців;

по-шосте, наявність керівників, здатних впроваджувати і вдосконалювати ці стандарти.

Похідними від наведених є стандарти безпосередньо функціонування державної служби та державних службовців.

По-перше, стандарти створення механізмів контролю та підзвітності з тим, щоб не допустити зловживання державними повноваженнями й поганого управління державними ресурсами;

по-друге, стандарти створення іміджу державної адміністрації, який дозволяє системно підвищувати рівень довіри до її діяльності з боку громадян та платників податків, що в кінцевому рахунку підвищує довіру до держави в цілому;

по-третє, стандарти розмежування сфер діяльності держави: а) в політиці і б) в адмініструванні, оскільки засаднича логіка в кожній із цих сфер діяльності різна, і, відповідно, їх джерела законності також розрізняються;

по-четверте, стандарти забезпечення професійної наступності й просування такої моделі поведінки службовців, за якою адміністрування характеризується законністю, передбачуваністю, прозорістю, ефективністю;

по-п'яте, стандарти залучення на державну службу кращих наявних в країні кандидатів і утримування їх на службі за допомогою розумних перспектив розвитку кар'єри та особистого самозадоволення.

Сфера адміністративних послуг.

За європейським виміром важливе місце в публічному адмініструванні належить адміністративним послугам.

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин із фізичними та юридичними особами.

Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження.

У деяких європейських країнах розроблені спеціальні документи, які містять конкретні, найбільш помітні положення з надання таких послуг. Це Хартія прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992 р.), Хартія прав громадян (Великобританія, 1992 р.), Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993 р.), Хартія державних послуг (Франція, 1992 р.).

Стандартами надання адміністративних послуг визнані: відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий спектр послуг, дружелюбність суб'єктів (працівників) надання послуг, достатня інформаційна забезпеченість, розширений режим роботи суб'єктів (працівників) надання послуг, короткий час очікування послуги, наявність «єдиного вікна» для отримувачів послуг, якісність послуг.

З 1980-х рр. по всій Європі починається прагнення до високої якості адміністративних послуг. Важливим орієнтиром для цього стандарту стала безпосередня думка споживача. В середині 1990-х рр. Велика Британія, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання державних послуг урядових органів.

Надалі новим орієнтиром якості послуг виступило уподобання споживачів. Сьогодні орієнтацією для діяльності адміністрації є запровадження керування за результатами наданих послуг. Таке керування визнається одним із найбільш ефективних інструментів надання адміністративних послуг в Європі.

На підвищення якості послуг спрямований стандарт «єдиного вікна», який призначений для забезпечення «єдиного контакту» споживача послуги з суб'єктом її надання.

У Німеччині з 1990-х рр. набули популярності офіси – «універсами послуг», у Франції – процедура «спрощення одержання послуг». З цією метою введено нові правила прийому платежів у населення, створено спеціальні служби з надання громадянам консультацій щодо отримання адміністративних послуг.

До стандартів забезпечення якості адміністративних послуг належать: транспарентность, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Впроваджуються різноманітні системі управління якістю надання послуг.

Отже, надання адміністративних послуг безпосередньо спрямоване на підвищення якості життя громадян.

Сфера адміністративної юстиції.

Просування і практична реалізація європейських стандартів адміністративного права у практику функціонування публічної адміністрації неможлива без налагодженої системи адміністративного правосуддя, яка дозволяє приватним особам ефективно оспорювати адміністративні акти та рішення і притягати до відповідальності державні органи за порушення законодавства й посягання на права людини.

Відсутність такої системи веде до зростання правової незахищеності, посилення потенційної соціальної напруженості і виникнення конфліктів, особливо якщо органи влади не вважаються підзвітними суспільству й такими, що поважають закон.

Наявність адміністративного правосуддя – одна з фундаментальних вимог до суспільства, яке засновано на стандартах верховенства права і верховенства закону. Прихильність до таких стандартів виявляється насамперед у тому, що урядові інституції та всі суб'єкти адміністрування відповідної держави, сприймають рамки правових повноважень непорушним контуром свого функціонування.

Ця вимога також означає, що приватні особи мають право домагатися відшкодування в суді будь-якого збитку, завданого їх правам, свободам чи інтересам в результаті незаконних дій органів адміністрування або неналежного виконання ними своїх обов'язків.

У таких випадках у приватних осіб повинна бути можливість домагатися дієвого відшкодування з допомогою ініціювання адміністративного провадження в суді. Задля цього відповідний суд повинен мати повноваження щодо судового перегляду адміністративного акта з метою з'ясування його законності та доцільності, а також повноваження щодо визначення відповідних заходів, які можуть бути вжиті в розумні строки.

Суд також повинен дотримуватися балансу між законними інтересами всіх сторін і забезпечити не лише невідкладний розгляд скарги, але й ефективну та дієву роботу публічної адміністрації.

Реалізація завдань адміністративної юстиції на європейському адміністративному просторі забезпечується дотриманням стандартів, визначених у документах Ради Європи.

Найважливішою парадигмою всієї діяльності органів адміністративного судочинства є чітке й неухильне дотримання принципу верховенство права.

Стандартами щодо його втілення у практичну площину є:

– можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин;

– незалежність судової системи та самостійність адміністративного правосуддя;

– наявність систем спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство;

– незалежність та неупередженість суду, створеного на підставі закону;

– ефективне відправлення правосуддя;

– наявність нормативно зафіксованого особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів;

– дотримання судовими інстанціями при розгляді справ балансу між законними інтересами усіх сторін, що забезпечує не лише невідкладний розгляд скарги, але і ефективну та дієву роботу державної адміністрації;

– право на відкритий судовий розгляд (зокрема, публічне проголошення рішення);

– ефективність судового контролю за актами та діями чи бездіяльністю адміністрації;

– забезпечення кожній із зацікавлених сторін права отримати копію судового рішення в їх справі, можливість ознайомитися із судовим рішенням, щодо якого його учасники мають законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули, громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі;

– дієвість рішення суду на підставі правової певності (якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву);

– ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади; розумні строки.

У реалізації принципів верховенства права і верховенства закону важлива роль належить стандартам справедливого судового розгляду.

Ці стандарти поділяються на три групи: стандарти порушення справи, стандарти провадження по справі, стандарти щодо винесення рішення по справі. Стандартами порушення справи є: розумні строки порушення справи, ефективний доступ до судового провадження, наявність правового сприяння і правової допомоги. Стандартами провадження по справі є: право на усне слухання, рівність змагальних можливостей сторін і змагальність процесу, наявність превентивних та забезпечувальних заходів. Стандартами щодо винесення рішення по справі є: право на суд у розумні строки, публічність і обґрунтованість судового рішення, ефективне виконання рішень суду.

Наведені стандарти випливають із міжнародного права, стандартів, установлених регіональними й міжнародними організаціями, судової практики регіональних і міжнародних судів, трибуналів та органів з прав людини.

Отже, неухильне додержання стандартів є гарантією судового перегляду адміністративних актів компетентним і незалежним судом, діючим відповідно до міжнародних та регіональних стандартів справедливого судового розгляду. Це основоположна умова захисту прав людини і верховенства права.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1.1. Інституалізація адміністративного права у правовій системі.

1. У чому полягає поняття адміністративного права?

2. Які особливості притаманні моделям адміністративного права Франції, Німеччині, Польщі і США?

3. Які види публічної діяльності зумовили інституалізацію адміністративного права?

4. Які особливості характерні для камеральної діяльності?
5. Які особливості характерні для поліцейської діяльності?
6. Якособливості характерні для діяльності щодо обмеження вільного розсуду адміністрації?
7. Які характеристики адміністративного права дозволяють розглядати його як самостійну галузь у системі права?
8. Що таке «дефініція адміністративного права»?
9. У чому полягає відмінність між доктринальними, практично-прикладним і легальними дефініціями адміністративного права?
10. Характеристика сучасних дефініцій адміністративного права.

1.2. Норми і відносини адміністративного права.

1. Як визначається поняття адміністративно-правової норми?
2. Яка структура адміністративно-правової норми в класичній теорії права?
3. Які види адміністративно-правових норм існують у системі публічного права?
4. Що таке реалізація адміністративно-правових норм і які її стадії?
5. У чому полягає особливість джерел норм адміністративного права?
6. Які юридичні властивості має адміністративно-правова норма?
7. Яке місце адміністративно-правової норми у механізмі публічного адміністрування?
8. Що таке адміністративно-правові відносини та які їх характерні риси?
9. Які суб'єкти виступають учасниками адміністративно-правових відносин?
10. Як співвідносяться адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини?

1.3. Предмет, методологія і доктрина адміністративного права.

1. Який підхід покладено в основу визначення предмета адміністративного права?
2. Яка структура предмета адміністративного права?
3. Що таке відносини опосередкованої владності?
4. У чому полягає специфіка відносин адміністративних зобов'язань?
5. Яка різниця між методом адміністративного права і методом адміністративно-правового регулювання?
6. Які основні функції виконує механізм адміністративно-правового регулювання?
7. Як розуміється «доктрина адміністративного права»?
8. Яке значення має доктрина адміністративного права в теоретичному та прикладному аспектах?
9. У чому полягає відмінність між науковою, навчальною та правозастосовною функцією доктрини?
10. Характеристика доктрини адміністративного права як системи.

1.4. Європейські стандарти адміністративного права.

1. Яке значення мають для адміністративного права України європейські стандарти?

2. Які міжнародні документи стали основою для формування європейських стандартів у сфері адміністративного права?

3. Які організації (наприклад, SIGMA, Рада Європи) формують європейські стандарти адміністративного права?

4. У чому полягає значення acquis administratif для країн-членів ЄС?

5. Як класифікуються сфери застосування європейських стандартів в адміністративному праві України?

6. Які принципи Європейського адміністративного простору реалізуються в сфері українського адміністративного права?

7. Яка мета впровадження європейських стандартів у сферу публічної адміністрації України?

8. Як стандарти ЄС впливають на функціонування державної служби?

9. Яким чином європейські стандарти формують правові рамки адміністративних послуг?

10. Що таке стандарти адміністративної юстиції і які їх базові елементи?

Розділ 2
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 Поняття та значення принципів адміністративного права

Принцип розуміється як синонім фундаментальної цінності, як елемент базового поняття (принципи етики, математики, фізики тощо) або як результат поступової абстракції, що узагальнює факти або явища оточуючого світу.

Юристи вживають поняття «принцип» у різних значеннях: як базову цінність (наприклад, принцип верховенства права чи принципи належного урядування), як елемент певної галузі права (принципи приватного права) або як функціональний інструмент регулювання (принцип змагальності). При цьому ключове значення має розуміння принципу як загальнообов'язкового, нормативно сформульованого абстрактного правила, що спрямовує застосування права та визначає орієнтири для вирішення конкретних юридично значимих ситуацій. Можна виділити такі базові функції принципів права: ціннісно-світоглядну та системо утворюючу, які характеризують принципи права як зовнішнє та внутрішнє джерело формування певної правової системи.

Ціннісна роль принципів права визначає його як фундаментальне правове поняття, яке часто зближується з етичною нормою або ототожнюється з нею. У такому значенні принципи права є системою базових цінностей, на яких вибудовується правовий порядок. До них належать, наприклад, верховенство права, справедливість, свобода, рівність, добросовісність та ін. Вони мають надпозитивний характер: існують незалежно від конкретних норм, виражають глибинний зміст права і виступають критерієм його легітимності. Їх значення не залежить від наявності чи відсутності конкретної статті закону – вони задають загальний стандарт, до якого мають узгоджуватись усі норми та інститути. У цьому значенні принципи є системоутворюючими. Вони забезпечують внутрішню єдність правової системи, визначають її спрямованість, формують «дух» законодавства та підґрунтя для інтерпретації всіх норм.

Інша роль принципів права полягає у їх використанні як ефективного *інструменту для тлумачення й застосування* права. Наслідком позитивістських традицій, що тягнуться з радянської правової доктрини, є недооцінка ролі і значення принципів права як норм прямого впливу. Вона характеризувалася вірою у «всемогутність» писаного права та грунтувалася на хибному переконанні, що чим повніший і ширший є текст закону, тим ефективнішим буде його застосування на практиці. У сучасному праві принципи набули універсального характеру й застосовуються щоразу, коли

виникають прогалини, колізії або неоднозначність нормативного регулювання. Коли норма нечіткоа, суперечлива або взагалі відсутня, принципи допомагають знайти правильне рішення, забезпечити справедливість і узгодженість застосування правової норми. Принципи дозволяють суду чи органу влади заповнювати прогалини, долати колізії та уникати формального підходу, що суперечив би ціннісній природі права. Отже, принципи забезпечують гнучкість правового регулювання та слугують мостом між текстом нормативного акта і реальними потребами справедливого вирішення спору.

Усі зазначені вище ознаки властиві і принципам адміністративного права. *Принципи адміністративного права* – це фундаментальні засади, які визначають регулювання публічно-владних відносин між державою та приватними особами, а також організацію та функціонування публічної адміністрації. Їх значення полягає в тому, що вони задають ціннісні та системоутворюючі засади адміністративного права як самостійної галузі права, спрямовують нормотворчу та правозастосовчу діяльність органів публічної влади і забезпечують узгодженість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Адміністративному праву як галузі права, що регулює надзвичайно широкий спектр суспільних відносин – від надання адміністративних послуг до застосування адміністративних стягнень – властиве різноманіття принципів, що суттєво відрізняються за змістом, значенням та сферою застосування. Тому важливого значення набуває систематизація принципів адміністративного права. Це зумовлено тим, що, по-перше, принципи адміністративного права мають різний рівень узагальнення, нормативного закріплення та походження: одні є загальноправовими й закріплені в Конституції та міжнародних актах, інші – сформовані в межах конкретних адміністративних інститутів. Класифікація дозволяє встановити ієрархію принципів, що забезпечує узгодженість та передбачуваність адміністративного регулювання. По-друге, розмежування принципів за рівнями (загальні, міжгалузеві, галузеві, принципи окремих інститутів) сприяє кращому розумінню їх функцій. Загальні принципи визначають базові ціннісні межі діяльності держави; міжгалузеві забезпечують єдність правозастосування; галузеві задають стандарти належного урядування; інституційні конкретизують правила поведінки в окремих видах правовідносин. Такий підхід дає змогу побачити не хаотичну сукупність принципів, а структуровану систему, побудовану за логічними рівнями дії.

Сучасна юридична наука пропонує багато способів класифікації принципів права. Проте для цілісного розуміння суті та призначення принципів адміністративного права доцільніше класифікувати їх за критерієм рівня загальності та сфери дії. Цей критерій класифікації поділяє принципи адміністративного права на загальні (зовнішні), міжгалузеві та галузеві принципи.

1. Загальні або зовнішні принципи – це фундаментальні, надгалузеві принципи, властиві всій правовій системі держави. Їх ще називають загальноправовими принципами, оскільки вони походять із конституційного ладу та міжнародних стандартів у сфері прав людини.

До таких принципів належать: ***верховенство права*** (юридична визначеність, заборона свавілля, пропорційність, доступ до правосуддя); ***пропорційність*** як вимога дотримання балансу між публічними інтересами та правами осіб; ***справедливість, добросовісність і розумність.***

Ці принципи «зовнішні» щодо адміністративного права, оскільки існують незалежно від конкретних норм галузі та поширюються на всі види юридичної діяльності. Вони задають аксіологічні (ціннісні) рамки для тлумачення норм адміністративного права та визначають базові стандарти для створення та застосування адміністративно-правових норм.

2. Міжгалузеві принципи – це принципи спільні для окремої групи галузей права, що мають подібний предмет або метод регулювання, і які забезпечують узгодженість та взаємну сумісність їхніх правових інститутів. Для адміністративного права найбільш характерними міжгалузевими принципами є *процесуальні* принципи, що походять із судового процесу, але актуальні й для адміністративних процедур. До них належать: ***право бути вислуханим***; ***змагальність і рівність сторін***; ***неупередженість і об'єктивність органу, що приймає рішення; мотивованість рішень; публічність і відкритість процесу; доступ до правосуддя; ефективний засіб юридичного захисту.***

Значення цих принципів у тому, що вони забезпечують гарантії процесуальної справедливості не лише у судах, але й у діяльності адміністративних органів, особливо в адміністративних провадженнях, у яких приватна особа перебуває у структурно слабшій позиції порівняно з органом влади.

3. Галузеві принципи – це принципи, притаманні саме адміністративному праву як самостійній галузі. Сьогодні їх зміст значною мірою визначається європейськими стандартами *good governance* та *good administration*, зокрема документами Ради Європи, ЄС і практикою ЄСПЛ.

До ключових галузевих принципів належать: ***принципи належного урядування*** як загальний стандарт якісної публічної адміністрації; ***принцип адміністративної процедури*** (право на справедливу адміністративну процедуру); ***принцип пропорційності*** під час прийняття адміністративних актів; ***принцип прозорості та відкритості*** діяльності органів влади; ***принцип ефективності та результативності*** адміністративної діяльності; ***принцип відповідальності; принцип участі*** громадян та заінтересованих сторін; ***принцип неупередженості, безсторонності та об'єктивності; принципи належного адміністрування (right to good administration),*** що включає право на мотивоване рішення, право бути вислуханим, право на доступ до матеріалів справи та ін.

Ці принципи визначають стандарти поведінки публічної адміністрації в сучасних демократичних державах, від якої очікується не лише законність рішень, але й їх якість, ефективність і відповідність правам людини.

4. Принципи окремих інститутів адміністративного права. Це спеціальні, більш вузькі за сферою дії принципи, які, на відміну від загальноправових чи галузевих принципів, діють у межах певного адміністративно-правового інституту,

деталізують його зміст і встановлюють стандарти поведінки для суб'єктів відповідних правовідносин.

До них, зокрема, належать: *принципи державної служби* (принцип професіоналізму, політичної нейтральності, доброчесності та ін.); *принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення* (принцип індивідуалізації покарання, принцип швидкості і економічності провадження та ін.); *принципи надання адміністративних послуг* (принцип «єдиного вікна», принцип доступності та ін.); *принципи адміністративного контролю* (превентивності, незалежності контролюючого органу, пріоритету усунення порушення над покаранням, співмірності заходів реагування та ін.).

Ці принципи відіграють ключову роль у забезпеченні якості діяльності публічної адміністрації, оскільки дозволяють адаптувати загальні правові вимоги до специфічних адміністративних процедур і режимів.

Отже, всі зазначені вище принципи адміністративного права забезпечують цілісність, системність і якість публічно-владної діяльності, поєднуючи ціннісні засади правової системи з конкретними механізмами їх реалізації. Загальноправові принципи формують ціннісний фундамент, який визначає межі діяльності держави, міжгалузеві – гарантують процесуальну справедливість і єдність правозастосування, галузеві принципи задають стандарти сучасної європейської публічної адміністрації, а принципи окремих інститутів забезпечують ефективність і коректність конкретних адміністративних процедур. Разом вони створюють багаторівневу систему, що дозволяє адміністративному праву регулювати широкий спектр суспільних відносин, що складають предмет його правового регулювання.

2.2 Принцип верховенства права та його складові

Верховенство права є однією із ключових європейських цінностей, поряд із демократією і правами людини. Як зазначає Венеційська комісія, ці три елементи формують «підпори Ради Європи» і є основою функціонування механізму правових систем демократичних держав.

Уперше розгорнуте доктринальне пояснення принципу верховенства права запропонував Альберт В. Дайсі[80]. Він виділив три його базові положення:

1. Людину можна покарати лише на підставі чинного, зрозумілого та передбачуваного права. Дайсі наголошував, що покарання можливе лише у випадку порушення норм, які були відомі заздалегідь і могли спрямовувати поведінку особи.

2. Ніхто не стоїть над правом. Рівність усіх – і посадовців, і пересічних громадян – перед правом становить основу належного функціонування демократичного управління.

[80] Альберт Венн Дайсі (A. V. Dicey) сформулював і обґрунтував свою концепцію правовладдя (Rule of Law) у фундаментальній праці 1885 року «Вступ до вивчення конституційного права» (Introduction to the Study of the Law of the Constitution).

3. Верховенство права походить із судової практики та традиції загального права. Це положення наголошує на ролі судів у формування змісту і духу права.

Запропоновані А. Дайсі засади верховенства права розвинула Венеційська комісія: в її доповіді[81] підкреслено, що верховенство права не може зводитися до «здійснення влади через закон» або «панування закону», оскільки подібні нормативістські тлумачення дозволяли авторитарним режимам діяти свавільно, зберігаючи при цьому видимість законності. Верховенство ж права, навпаки, передбачає забезпечення гідності особи, рівності, справедливості та доступу до незалежного суду.

Верховенство права належить і до базових цінностей ЄС, закріплених у ст. 2 Договору про заснування Європейського Союзу[82]. Цінності ЄС, включно із верховенством права – це не лише політичні декларації, а й правові орієнтири, які визначають допустимі межі державної влади в кожній державі-члені та спільний «конституційний простір» Союзу і мають вигляд конкретних норм, що підлягають безпосередньому практичному застосуванню в діяльності органів публічної влади та судовій практиці. З цією метою в 2019–2024 рр. Європейська Комісія навіть розробила й систематизувала так звану ***Rule of Law Toolbox*** – набір превентивних, стимулюючих і санкційних механізмів, які мають забезпечити дотримання цінності верховенства права у всіх державах-членах[83].

Отже, верховенство права є не просто політичною декларацією чи юридичним принципом, а інструментом стримування та спрямування діяльності публічної влади. Цей принцип покликаний не тільки регулювати діяльність органів влади, а й унеможливити перетворення права на «інструмент влади» і залишити його «цінністю, яку не можна порушувати». Саме така зміна парадигми – від домінування держави, до пріоритету прав людини – є суттю сучасного розуміння принципу верховенства права[84].

Невипадково український законодавець послідовно включає верховенство права до найвищих нормативних актів: так, визнання та дія принципу верховенства права закріплені в Конституції (ст. 8) та інших нормативних актах України (наприклад, у ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства, ст. 5 Закону «Про адміністративну процедуру» та ін.). Навколо цього принципу будується вся система адміністративних правовідносини в Україні, оскільки саме у сфері публічного адміністрування виникає більшість ситуацій, що потребують чіткого врегулювання, обґрунтованого втручання влади та ефективного захисту прав особи.

---

[81] Мірило правовладдя : коментар, глосарій, Rule of Law Checklist / Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) ; пер. з англ. С. Головатий. Страсбург : Council of Europe ; Київ : USAID «Нове правосуддя», 2017. 166 с.

[82] Договір про заснування Європейської Спільноти (редакція від 1.01.2005 р). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

[83] Mechanisms to uphold the rule of law: The EU's rule of law toolbox is designed to address situations where the rule of law is under threat or deteriorating, due to systemic violations or more isolated incidents. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/mechanisms-to-uphold-the-rule-of-law

[84] Див.: С. Головатий. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України.* 2011. № 10. С. 154–184.

У доповіді Венеційської комісії визначено кілька обов'язкових складових верховенства права:

1) **законність**;
2) **юридична визначеність;**
3) **заборона свавілля;**
4) **доступ до незалежного суду;**
5) **рівність та заборона дискримінації**.

У сукупності вони створюють системну модель, яка визначає межі влади, процедурні гарантії діяльності адміністрації та правила взаємодії держави з особою.

1. Законність.

Законність означає, що будь-які рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади мають здійснюватися виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений законом. При цьому «законом» Венеційська комісія називає не лише формальні норми закону, а й увесь комплекс юридичних норм і принципів, що становлять правову систему держави, до яких входять: норми конституції та законів, міжнародні зобов'язання, судова практика, підзаконні акти, доктрина та правові звичаї. Отже, законність постає не як вузький формалізм («зроблено у відповідності із законом»), а як багатовимірна характеристика діяльності публічної влади, яка включає:

1) наявність правової основи діяльності органу публічної влади, тобто наявність певної компетенційної норми, в межах якої діє орган чи його посадова особа;

2) відповідність цієї правової основи (компетенції) Конституції та законам: нормативні акти, на підставі яких діє або які приймає орган публічної влади повинні відповідати принципам ієрархічності, тобто акт, що приймається не повинен суперечити актам вищої юридичної сили;

3) добросовісне застосування закону – всі нормативні та індивідуальні акти, що приймаються органом влади, повинні відповідати визначеній меті його діяльності;

4) врахування фундаментальних прав людини: якщо нормативний акт суперечить природним правам людини або порушує заборону дискримінації, він не відповідає принципу верховенства права.

Надзвичайно важливе в позиції Венеційської комісії розмежування ***правових норм і позитивного законодавства***: не кожен акт, формально прийнятий парламентом чи урядом, автоматично є «правом» у змістовному сенсі. У такому розумінні доктрини верховенства права законність – це *людиноцентричний феномен*: закон має відповідати загальнолюдським цінностям, міжнародним стандартам і принципам справедливості, а державна влада не лише приймає і виконує закони, а й несе відповідальність за їх якість і зміст. На недопустимості позитивістського (а фактично – радянського) розуміння законності наголошується й у сучасній українській науці адміністративного права: законність не повинна зводитися лише до формального дотримання нормативних актів, оскільки це би суперечило європейському розумінню верховенства права й фактично відтворювало уявлення про право, характерні для радянської адміністративно-правової доктрини, в якій право ототожнювалося із законом, а закон тлумачився не як втілення цінностей, а як інструмент державного

управління та засіб забезпечення політичних рішень влади. Радянська концепція законності виходила з того, що основним її змістом є ієрархічність нормативних актів та дисципліна виконання: нижчий орган виконує рішення вищого, підлеглий – наказ керівника, а суд та інші інститути контролю оцінюють не зміст нормативного акта, а лише його формальне дотримання. Основна відмінність між цими підходами полягає в ***ціннісній спрямованості законності.*** У системі верховенства права законність – це інструмент стримування влади, механізм забезпечення правового порядку, що ґрунтується на правах і свободах людини. Натомість у радянському адміністративному праві законність була механізмом зміцнення державної влади, підтримання «державної дисципліни» й забезпечення політичних рішень формально-правовими засобами.

У сфері адміністративного права принцип законності визначає не лише зміст, але й процедуру діяльності органів влади. Адміністрація не має свободи дій поза межами закону. Зокрема, вона повинна: діяти за чітко визначеною компетенцією; дотримуватися процедурних правил; забезпечувати прозорість рішень; надавати мотивовані рішення; виконувати судові акти; не виходити за межі легітимних цілей.

Тобто законність в адміністративному праві – це не лише питання «чи мав орган повноваження». Це питання способу, форми, змісту, процедур та цільового призначення втручання. Типовими порушеннями законності є «ускладнення» або «спрощення» встановленої законодавством процедури прийняття адміністративного акту. Наприклад, орган, відповідальний за реєстрацію дозволів на забудову, формально має право перевіряти їх на відповідність визначеному переліку документів. Однак посадові особи часто вимагають додаткові довідки або попередні погодження, не передбачені законом. Типовим прикладом порушення законності також є випадки, коли **поліцейські неналежно оформлюють протоколи у справах про адміністративні правопорушення та** не дотримуються процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, що призводить до закриття провадження через відсутність складу адміністративного правопорушення.

Дотримання законності як елементу верховенства права в діяльності публічної адміністрації України має забезпечуватися також комплексом матеріальних гарантій: якісним і передбачуваним законодавством, інституційним контролем над владою, незалежним судовим наглядом, професійністю й доброчесністю службовців, прозорістю адміністративних процедур та реальними можливостями громадян оскаржувати незаконні рішення. Лише взаємодія цих елементів формує такий правовий порядок, у якому органи влади діють не тільки в межах своїх повноважень, а й відповідно до цінностей правової держави, забезпечуючи передусім забезпечення і захист прав людини у відносинах з органами публічної влади.

2. Юридична визначеність.

Юридична визначеність є однією із центральних складових принципу верховенства права, оскільки гарантує передбачуваність правового регулювання, захищає особу від свавілля влади та забезпечує стабільність правової системи. Венеційська комісія підкреслює, що юридична визначеність складається з низки взаємопов'язаних

вимог. Кожна з них спрямована на те, щоб особа могла знати, розуміти й передбачати, як діятиме орган публічної влади. До цих вимог належать:

1. Доступність норм права. Правові акти повинні бути офіційно оприлюдненими, публічно доступними та зрозумілими для пересічного громадянина. Наприклад, в Україні всі нормативні акти набувають чинності лише після офіційного оприлюднення – якщо акт не опубліковано, він не породжує правових наслідків.

2. Якість і чіткість тексту законів. Норма повинна бути викладена зрозуміло, логічно та у такий спосіб, щоб виключити можливість різних інтерпретацій. Нечіткі, двозначні положення ускладнюють виконання таких норм та створюють можливість свавільного тлумачення органами влади.

3. Узгодженість норм у межах правової системи. Правова система повинна бути внутрішньо несуперечливою: норми різних законів та підзаконних актів мають гармонійно взаємодіяти між собою. Суперечливе законодавство спричиняє правову невизначеність і ризик свавільних дій влади.

4. Сталість законодавства та передбачуваність регулювання. Законодавство не повинно змінюватися раптово й непередбачувано. Часті, хаотичні зміни законодавства підривають довіру громадян до держави та позбавляють можливості планувати свою діяльність.

5. Заборона зворотної дії закону. Нормативні акти не повинні застосовуватися до подій, що відбулися до їх ухвалення. Це стосується насамперед таких сфер, де зміни можуть погіршити становище особи.

6. Захист легітимних очікувань. Особа має право очікувати, що держава не змінюватиме правила раптово та без необхідності, а її добросовісні очікування будуть захищені. Цей принцип особливо важливий у сферах підприємницької діяльності та адміністративних процедур. Наприклад, підприємець отримав **дозвіл на початок будівельних робіт**, виконав основний обсяг інвестицій, а орган влади через рік вирішує *скасувати дозвіл*, посилаючись на «зміну політики», або ж такі випадки, коли громадяни роками отримували субсидію за встановленою процедурою, а держава змінює формулу доходів або порядок призначення «**заднім числом»,** позбавляючи людей виплат.

7. Остаточність судових рішень. Судове рішення, яке набрало законної сили, має бути остаточним і не може переглядатися довільно чи без достатніх підстав. Без остаточності правосуддя відсутня юридична визначеність: особа не може бути впевнена у стабільності свого правового статусу. Прикладом порушення цього принципу є властива українським судам практика «нескінченного перегляду» справ шляхом маніпулювання процесуальними нормами (клопотання про відводи учасників провадження, систематичні неявки сторін на судові засідання, заяви про нововиявлені обставини, подання скарг на виконання тощо). Венеційська комісія та ЄСПЛ розцінюють це як підрив принципу остаточності судових рішень.

Отже, юридична визначеність – це складний багаторівневий стандарт, що вимагає від держави не лише формально ухвалювати закони, а й забезпечувати їх доступність, чіткість, узгодженість, стабільність, справедливість у часі та передбачуваність

застосування. Усі ці елементи разом створюють правове середовище, у якому громадянин може впевнено планувати свою поведінку, покладатися на сталі правила та захищати свої очікування від свавілля влади.

3. Заборона свавілля як гарантія від зловживань владою.

У Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» щодо тлумачення змісту принципу верховенства права, зазначено, що «хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможливлює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права»[85]. Дискреційні повноваження наділяють суб'єкт публічної адміністрації можливістю вибору між кількома правомірними варіантами дій. Вони необхідні для вирішення унікальних, складних і багатофакторних ситуацій, у яких норма закону не може дати вичерпної відповіді. Тим не менш, нормативний акт, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органові, повинен чітко і зрозуміло вказати на обсяг такої дискреції – він не відповідатиме верховенству права, якщо надана дискреція матиме характер необмеженої влади. Отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої такої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу у відповідний спосіб захистити себе від свавільних дій.

Венеційська комісія визначає свавілля як ситуацію, коли орган влади діє без достатньої правової підстави, всупереч меті закону або без належних обґрунтувань. Свавілля проявляється там, де публічна влада використовує свої повноваження не як правовий інструмент, а як засіб задоволення власних інтересів або досягнення неправомірних цілей. Заборона свавілля передбачає:

- обов'язкове мотивування рішень;
- контроль за відповідністю рішення меті закону;
- недопустимість перевищення повноважень;
- судовий перегляд діяльності адміністрації;
- дотримання принципу пропорційності.

Отже, принцип заборони свавілля має на меті встановлення чітких критеріїв відмежування дискреційних повноважень (наявність яких є необхідною умовою прийняття ефективних владних рішень) і зловживання владою, яка часто здійснюється під виглядом дискреції.

Венеційська комісія визначає кілька ключових обмежень дискреції:

1. Законність дискреції. Будь-яке дискреційне повноваження має бути прямо передбачене правовою нормою, а його межі, зміст і процедури застосування визначені настільки чітко, наскільки це можливо в умовах функціонування публічної адміністрації. Комісія наголошує, що органи влади не можуть діяти без юридичного

[85] Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) / пер. з англ. С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

підґрунтя, а повноваження посадових осіб мають бути встановлені законом – саме це забезпечує передбачуваність дій держави та захищає громадян від несанкціонованого втручання. Усі подальші рішення мають ухвалюватися в межах наданих повноважень, а не на підставі особистих уявлень посадових осіб про «доцільність». Отже, законність виступає не просто формальною вимогою, а основою демократичного контролю над дискрецією.

2. Пропорційність дискреції. Хоча Венеційська комісія не завжди вживає цей термін прямо, зміст обов'язку діяти «в межах необхідного» та недопустимості свавільних рішень однозначно відображає суть пропорційності. Орган, що має свободу вибору, зобов'язаний обирати той варіант рішення, який найменше обмежує права особи та найбільше відповідає законній меті. Дискреція не може виправдовувати надмірне використання примусу або обмежень, якщо можна досягти результату м'якшими засобами. Такий підхід забезпечує баланс між публічним інтересом і правами особи.

3. Мотивованість рішення. Будь-яке рішення, що ґрунтується на виборі між кількома можливими варіантами, повинно містити зрозумілі, раціональні та юридично перевірні підстави. Мотивування є невід'ємною частиною процесуальної справедливості: без мотивування прийнятого рішення орган влади фактично позбавляє особу можливості зрозуміти логіку цього рішення і, відповідно, можливості його оскаржити. Натомість обґрунтоване рішення дозволяє суду чи іншому органу, що розглядає скаргу в межах адміністративної процедури, перевірити, чи був вибір органу логічним, правомірним і чи відповідав межам дискреції. Отже, мотивування – це своєрідний «міст» між дискрецією і контролем, що забезпечує прозорість та обґрунтованість діяльності публічної влади.

4. Раціональність. Венеційська комісія наголошує, що рішення органу влади повинно бути внутрішньо узгодженим, логічним і таким, що відповідає цілям та принципам законодавства. Раціональність означає чітке логічне обґрунтування прийнятого рішення та прорахування можливих наслідків його прийняття, відповідність фактичних обставин обраному варіантові дії. Якщо рішення органу не може бути пояснене шляхом логічного аналізу або суперечить заявленій меті закону, воно має розглядатися як свавільне, навіть якщо формально ґрунтується на дискреційних повноваженнях.

5. Недискримінаційність. Будь-яке дискреційне рішення повинно забезпечувати рівне ставлення до осіб у подібних ситуаціях, а відмінності можуть бути допустимими лише за наявності об'єктивного та розумного виправдання. Це означає, що орган влади не може використовувати дискрецію для створення необґрунтованих переваг або, навпаки, для посилення становища певної групи без вагомих юридичних аргументів. Наприклад, особи, що перебувають у тотожних фактичних і правових умовах, мають отримати однаковий адміністративний результат.

6. Судовий контроль. На думку Венеційської комісії, саме судовий контроль забезпечує дієвість усіх попередніх обмежень і створює реальний механізм відповідальності адміністрації. Суд не підміняє адміністративний орган у питаннях доцільності,

але перевіряє правомірність: чи дотримано меж повноважень, чи рішення пропорційне, чи містить воно достатні мотиви, чи не є воно дискримінаційним або свавільним. Перетворенням дискреції на свавілля, наприклад, є випадок, коли орган місцевого самоврядування відмовляє у видачі дозволу на розміщення зовнішньої реклами у зв'язку з «невідповідністю архітектурному середовищу». Формально це належить до дискреційних повноважень. Але така відмова правомірна лише тоді, коли існують затверджені містобудівні документи, що містять відповідні критерії відповідності. Якщо критерії не визначені, а рішення ґрунтується на суб'єктивних уподобаннях посадовця – це не дискреція, а свавілля.

4. Доступ до правосуддя як інституційна гарантія верховенства права.

Невід'ємним елементом принципу верховенства права є доступ до правосуддя, оскільки саме суд постає останньою гарантією захисту проти зловживань владою. Доступ до правосуддя означає, що особа може:

- оскаржити будь-яке рішення, дію чи бездіяльність публічної адміністрації;
- забезпечити розгляд справи незалежним та безстороннім судом;
- сподіватися на ефективне та своєчасне виконання судового рішення.

Суд як гарант проти зловживання владою відіграє подвійну роль: по-перше, він є контролюючим органом; по-друге, він забезпечує відновлення порушеного права. При цьому суд не замінює собою адміністративний орган: він не може визначати доцільність рішень чи здійснювати управлінські функції, проте він має право перевіряти:

- чи діяла адміністрація на підставі закону;
- чи були перевищені повноваження;
- чи обґрунтовано застосовано дискреційні повноваження;
- чи дотримані процедурні гарантії;
- чи не було порушено принцип пропорційності.

Доступ до незалежного в Україні забезпечується ст. 55 Конституції України, в якій зазначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Суди виступають учасниками адміністративних правовідносин у двох випадках:

1. У межах адміністративного судочинства, яке полягає у розгляді адміністративних спорів спеціалізованими адміністративними судами або судами загальної юрисдикції як адміністративними. Завданням адміністративного судочинства, згідно з ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства є «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень». Ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства прямо гарантує застосування принципу верховенства права при вирішенні адміністративних спорів у судах.

2. При розгляді окремих категорій справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції. Основним нормативним актом, що регулює такі

провадження, є Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року. У Кодексі містяться лише відсилання до принципу законності без закріплення принципу верховенства права, що є закономірним результатом часу та умов його ухвалення. Кодекс прийнятий у 1984 році, коли в радянській правовій доктрині домінувала концепція «соціалістичної законності», а не сучасне розуміння верховенства права як фундаментального європейського принципу. Хоча принцип верховенства права має універсальний характер і застосовується незалежно від того, чи закріплений він у спеціальних нормативних актах, проблема його визначення як базового принципу проваджень у справах про адміністративні правопорушення була значною мірою знята відповідним рішенням Конституційного Суду України. У цьому рішенні Суд наголосив, що адміністративна відповідальність і процедура притягнення до неї ґрунтуються на конституційних принципах і правових презумпціях, зумовлених визнанням та дією принципу верховенства права в Україні[86].

5. Рівність та недискримінація як засади справедливого публічного адміністрування.

Рівність перед законом і заборона дискримінації – це засади, що гарантують однакове ставлення до всіх осіб, які перебувають у подібних правових ситуаціях. Венеційська комісія наголошує, що рівність є не тільки формальною вимогою, але й змістовним критерієм верховенства права. Підхід Комісії не обмежується формальною рівністю, тобто проголошенням рівності в законі. Навпаки, увагу зосереджено на виявленні реальних ризиків нерівного ставлення та на забезпеченні того, щоб органи публічної влади ухвалювали рішення, вільні від упередження та свавілля. У цьому контексті визначаються як *видові ознаки дискримінації*, так і *критерії, що допомагають оцінити, чи відмінність у ставленні виправдана.*

Один із ключових елементів розуміння дискримінації – ідентифікація *захищених ознак,* щодо яких нерівне ставлення вважається особливо небезпечним. Венеційська комісія, ґрунтуючись на стандартах Ради Європи, ЄСПЛ і міжнародних договорів, наводить широкий перелік таких ознак, включно з кольором шкіри, мовою, національним і соціальним походженням, расою, політичними поглядами, майновим станом, релігією, статтю та іншими характеристиками, що визначають ідентичність людини Ці ознаки не є вичерпними – Комісія підкреслює, що поняття «інший статус» дозволяє враховувати й нові, соціально чутливі категорії, які потребують правового захисту. Такий підхід відображає розуміння того, що суспільні реалії змінюються, а форми дискримінації можуть набувати нових, неочевидних вимірів.

---

[86] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського А. О. щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. *Вісник Конституційного Суду України.* 2010. № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text

Іншим важливим компонентом оцінки дискримінації є аналіз того, *чи перебувають особи в рівному становищі*[87] *в процесі реалізації та захисту своїх прав через взаємодію з органом публічної влади*. Комісія наголошує, що рівність перед законом не зводиться до формальної однаковості, а передбачає однаковий підхід до осіб, які перебувають у порівнюваних, хоча й нерівних обставинах. Будь-яке інше ставлення до окремих категорій осіб допускається лише за наявності чітко визначеної легітимної мети, сумісної з демократичними цінностями. Якщо ж різниця у ставленні не пов'язана із законною метою або непропорційна, вона втрачає правову обґрунтованість і перетворюється на заборонену дискримінацію.

У тексті Висновку Венеційської комісії особливе місце відведено питанню *необґрунтованих привілеїв,* тобто ситуацій, коли державний орган встановлює переваги або обмеження, що не мають переконливих юридичних причин. Це може проявлятися як у надмірному наданні преференцій окремій групі, так і в безпідставному посиленні вимог до іншої. Комісія підкреслює, що публічна влада зобов'язана застосовувати однакові критерії до всіх осіб у подібних ситуаціях, а будь-яке відхилення має бути не лише формально зазначене, а й ретельно обґрунтоване. Саме тому рішення органів повинні бути внутрішньо логічними, несуперечливими та такими, що демонструють нейтральність мотивів.

Забезпечення рівності також нерозривно пов'язане з вимогою *об'єктивності та нейтральності адміністративних рішень.* Венеційська комісія звертає увагу, що дискримінація може виникати як навмисно, так і ненавмисно – наприклад, коли правило, формально нейтральне, фактично ставить певну групу в гірше становище. Це називають непрямою дискримінацією. У таких випадках обов'язок органу полягає не лише у формальному дотриманні рівності, а й у перевірці того, чи не створюють його рішення нерівних ефектів у практичному застосуванні. Цей аспект особливо важливий у сучасному адміністративному праві, де багато рішень ухвалюються на основі алгоритмів, типових форм чи стандартизованих підходів.

Нарешті, Комісія підкреслює важливість *процедурних гарантій,* зокрема, можливості оскарження дискримінаційного рішення й отримання ефективного судового захисту. Рівність перед законом не має реальної сили, якщо особа не може захистити

[87] Принцип недискримінації залишається однією з найбільш проблемних сфер українського публічного адміністрування. Так, Закон «Про адміністративні послуги» містить лише базові вимоги до облаштування приміщень (транспортна доступність, паркування), але не встановлює конкретних стандартів інклюзивності, що створює прогалини у практичному забезпеченні рівного доступу осіб до адміністративних послуг. У результаті більшість елементів доступності – пандуси, адаптовані інформаційні ресурси, електронні кабінети для людей з порушеннями зору – впроваджуються переважно за ініціативою окремих ЦНАПів або місцевих громад. Або ж, наприклад, прийом громадян здійснюється за попереднім онлайн-записом, але в сільській місцевості чи за умов аварійного обмеження споживання електроенергії значна частина населення не має доступу до інтернету. Якщо орган не забезпечив альтернативний спосіб подачі документів (особисто, через пошту тощо), він також створює дискримінаційний бар'єр до отримання якісних адміністративних послуг. Такі приклади демонструють, що втілення принципу недискримінації означає не тільки недискримінацію за «захищеними ознаками» (стать, раса та ін.) а й системне інституційне зобов'язання органів публічної влади забезпечувати інклюзивність та доступність адміністративних послуг.

своє право в незалежному суді, а державні органи не несуть відповідальності за порушення принципу недискримінації.

Отже, верховенство права постає як комплексна правова категорія, що включає законність, юридичну визначеність, заборону свавілля, доступ до суду та недискримінацію. Застосування цих елементів у сфері адміністративного права забезпечує чесне, ефективне та відповідальне функціонування публічної адміністрації.

Україна поступово імплементує європейську модель верховенства права, але для її повної реалізації необхідно: вдосконалювати адміністративні процедури, підвищувати правову культуру державних службовців, зміцнювати судовий контроль та забезпечувати прозорість і передбачуваність правозастосування.

Тільки так адміністративне право зможе належно виконувати свою основну функцію: бути гарантом забезпечення та реалізації прав людини у взаєминах із державою.

2.3 Принципи належного урядування в європейському праві: стандарти Ради Європи та доктринальні підходи Венеційської комісії

Сучасне розуміння належного урядування сформувалося як позаправова категорія у сфері міжнародного розвитку: наприкінці 1990-х років Світовий банк, аналізуючи чинники економічної стабільності, запровадив оцінювання якості державної політики й інституцій через такі параметри, як ефективність управління ресурсами, прозорість та підзвітність. Саме ця організація першою виробила управлінські стандарти, що отримали назву «good governance». Первинна концепція належного урядування була позбавлена чіткого демократичного та правозахисного змісту, оскільки не охоплювала права людини та не виходила з ідеї народного суверенітету. Подальший розвиток концепції відбувався вже в межах правової доктрини. Деякі міжнародні організації (Рада Європи, Європейський Союз, ООН) почали тлумачити належне урядування як такий спосіб здійснення публічної влади, що пов'язує ефективність управління з дотриманням принципів демократії, верховенства права та прав людини.

Поняття належного урядування (good governance) посідає важливе місце в сучасному європейському дискурсі публічного адміністрування, однак його доктринальне та нормативне наповнення залишається складним і неоднозначним. Так, Венеційська комісія, досліджуючи генезу, сучасний зміст та практичні виміри застосування цього поняття, прийшла до висновку, що good governance, хоча й широко застосовується в діяльності національних та міжнародних інституцій, усе ще не набуло усталеного й однозначного юридичного формату[88].

Так, Європейський Союз визначає належне урядування через п'ять ключових принципів: відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Вони сформульовані у «Білій книзі з європейського урядування» Європейської

[88] European Code of Good Administrative Behaviour. Strasbourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 22 p.

Комісії і стали базовими орієнтирами для політичної та адміністративної діяльності інституцій ЄС.

У документах ООН good governance ґрунтується на таких елементах, як участь громадян, прозорість, відповідальність, дотримання прав людини, верховенство права, інклюзивність та недискримінація. При цьому наголошується, що належне урядування є необхідною умовою реалізації цілей сталого розвитку та подолання бідності.

У практиці Ради Європи good governance трактується як модель, що має забезпечувати реальне функціонування демократії, повагу прав людини та верховенства права. У Стратегії Ради Європи щодо інновацій і належного врядування на місцевому рівні перелічуються дванадцять принципів демократичного урядування, серед яких: відкритість, прозорість, підзвітність, ефективність, відповідальність і дотримання прав людини (зміст саме цих принципів буде проаналізовано в цьому розділі підручника).

Отже, у міжнародному праві good governance поступово перетворився на міждисциплінарний стандарт, що поєднує адміністративні, політичні, економічні та правозахисні риси.

При цьому *Венеційська комісія наголошує на необхідності розмежування двох суміжних, але не тотожних понять: «належне урядування» (good governance) і «належне адміністрування» (good administration).* **Good administration є юридичною категорією, що закріплює основоположні принципи здійснення адміністративної процедури та адміністративного судочинства.** Вона охоплює коло гарантованих процедурних прав особи, які забезпечують справедливе, неупереджене та прозоре вирішення справи. До цих прав належать: **право бути вислуханим, право на доступ до матеріалів адміністративної справи**, **право на отримання мотивованого рішення**, а також **право на його оскарження та відшкодування шкоди**, завданої незаконними діями органу влади. Саме тому good administration є не лише етичним стандартом, а й **юридично обов'язковою нормою**, недотримання якої може бути предметом **оскарження, судового перегляду та контролю**[89]. Цей комплекс принципів закріплений, зокрема, в актах ЄС: у Статті 41 Хартії Європейського Союзу про основні права та у Європейському кодексі належної адміністративної поведінки. Натомість good governance не має усталеного юридичного закріплення, а застосовується переважно як політичний або юридичний (у вигляді м'якого права) стандарт. Принципи належного урядування є юридичним та політичним інструментом, здатним спрямовувати демократичні реформи. Однак вони не можуть замінити собою ані верховенство права, ані права людини, ані демократичну легітимацію публічної влади. Тому Венеційська Комісія закликає до обережного, але послідовного застосування концепції good governance – як орієнтиру для держав, що перебувають у процесі інституційних змін, проте не як самостійної правової норми[90].

[89] В українському законодавстві принципи «Good administration» вже мають нормативне закріплення в Кодексі адміністративного судочинства, а також в Законах «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян» та ін.

[90] European Code of Good Administrative Behaviour. Strasbourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2005. P. 17–19.

Належне урядування як стандарт організації діяльності публічної влади викладено у 12 принципах належного урядування Ради Європи. Прийняті у 2008 році як частина Стратегії *інновацій та належного врядування на місцевому рівні*[91].

Принцип 1: Демократична участь. Справедливе проведення виборів, представництво та участь.

Демократична участь означає регулярні, вільні та справедливі вибори, які проводяться без шахрайства, відповідно до національного законодавства та європейських стандартів (наприклад, «Кодекс належної практики у виборчих питаннях»)[92]. *Громадяни перебувають у центрі управлінських процесів, активно залучені до процесів ухвалення рішень – безпосередньо або через легітимних представників. Участь повинна бути інклюзивна та забезпечувати збалансоване представництво обох статей, а також сприяти залученню вразливих та менш привілейованих груп. Усі голоси повинні бути почуті, а рішення ухвалюються в такий спосіб, щоб відображати волю більшості, водночас захищаючи права та законні інтереси меншості. Громадське життя має ґрунтуватися на свободах вираження, зібрань та об'єднань, створюючи середовище, де можна досягти консенсусу на благо всієї спільноти.*

Так, у своєму Висновку № CDL-AD(2006)020[93] Венеційська комісія Ради Європи наголосила, що **доступ до участі в політичному житті, представництво громадян і** гендерна рівність є **невід'ємною складовою демократичних стандартів.** Демократія, за європейськими підходами, не обмежується формальним проведенням виборів – вона передбачає **реальну участь усіх груп суспільства** у процесі прийняття рішень. Венеційська Комісія зазначила, що держави-учасниці Ради Європи зобов'язані забезпечувати **інклюзивність політичного процесу:** створювати умови, за яких і чоловіки, і жінки, а також представники уразливих груп мають рівний доступ до виборчих процедур, можливість бути обраними й впливати на публічну політику.

У свою чергу Україна у Виборчому Кодексі встановила **гендерну квоту (щонайменше 40 % осіб однієї статі в партійних списках), що** відповідає рекомендаціям Венеційської комісії і міжнародним стандартам інклюзивної демократії. Застосування таких норм є проявом практичної реалізації принципу належного урядування – влада не лише формально гарантує рівність, але **створює умови для реальної участі** жінок у політичному житті, що підвищує прозорість і легітимність публічної влади.

Принцип 2. Права людини.

Права людини засновані на засадах справедливості, гідності, рівності та поваги і забезпечуються відповідно до європейських і міжнародних стандартів, зокрема Статуту Ради Європи та Європейської конвенції про захист прав людини

---

[91] Council of Europe. 12 Principles of Good Democratic Governance*:* brochure. Strasbourg : Council of Europe, 2008. 28 p. URL: https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931

[92] Code of Good Practice in Electoral Matters: guidelines, explanatory report and interpretative declarations: Venice Commission, Council of Europe. Strasbourg : Council of Europe, 2025. 49 p.

[93] Declaration on Women's Participation in Elections adopted by the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)020-e

і основоположних свобод. Законодавство, інституції та адміністративна практика повинні гарантувати просування, захист і реалізацію прав людини, включно з екологічними правами. Держава має активно підтримувати рівність і інклюзивність, протидіяти дискримінації та ворожнечі, забезпечуючи пошану до розмаїття у всіх його формах. Стратегії та державні програми з чіткими цілями й механізмами моніторингу мають сприяти участі всіх статей, менш привілейованих і вразливих груп у побудові інклюзивного та справедливого суспільства.

У **Хартії основоположних прав ЄС** (2000 р.) принцип гідності та рівності (ст. 1–21) інтегровано в усі сфери публічної діяльності – від соціальної до екологічної. Хартія наполягає на тому, що **права людини – це ядро належного урядування** і обов'язкова вимога до публічно-владної діяльності як для держав-членів, так і кандидатів на вступ до ЄС[94].

Цей принцип належного урядування відображає центральне місце людської гідності та прав людини у системі європейських цінностей. Він поєднує в собі не лише юридичний, а й етико-соціальний вимір діяльності публічної адміністрації: органи влади повинні не просто дотримуватись міжнародних стандартів, а й створювати активні механізми їх реалізації. Важливо, що зміст принципу включає також права «четвертого покоління» – екологічні права, право на чисте довкілля, доступ до інформації про стан довкілля, участь громадян у прийнятті екологічних рішень.

Права людини – це основа легітимності публічної влади, тому його застосування означає, що діяльність органів публічної влади має ґрунтуватися на засадах людиноцентризму: будь-які управлінські рішення, програми й стратегії оцінюються крізь призму їхнього впливу на реалізацію прав і свобод людини. Практична імплементація цього принципу передбачає забезпечення рівного доступу до публічних послуг, запровадження нульової толерантності до будь-яких проявів дискримінації, створення умов для участі громадян у формуванні та реалізації державної і місцевої політики, а також дотримання екологічної відповідальності органами публічної влади.

Принцип 3. Верховенство права.

Верховенство права покликано забезпечувати юридичну визначеність і справедливість, гарантувати ставлення до кожної особи з гідністю, на засадах рівності та пропорційності.

Нормативно-правові акти приймаються у прозорому, підзвітному та демократичному порядку із забезпеченням принципу поділу влади й незалежності судової влади на всій території держави.

Встановлюються заходи щодо забезпечення рівності всіх осіб перед законом, недопущення дискримінації, запобігання свавіллю або зловживанню владою з боку органів публічної влади.

Адміністративні рішення вмотивовані й прозорі, що сприяє формуванню правового середовища, заснованого на підзвітності, та забезпечує належний захист прав і свобод кожної особи.

[94] Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk#Text

Важливо зазначити, що **верховенство права як фундаментальний юридичний принцип, який розглядався в попередньому розділі,** і **верховенство права як принцип належного урядування, хоча і нерозривно пов'язані між собою, проте мають дещо різні аспекти практичної реалізації**.

Верховенство права як юридичний принцип визначає базові засади функціонування правопорядку взагалі та держави зокрема. Він передбачає обмеження влади законом, рівність усіх перед законом, заборону свавілля, незалежність судової влади та гарантії захисту прав людини. **Верховенство права як принцип належного урядування** має інше, більш прикладне спрямування. Він визначає, як саме органи публічної влади повинні діяти у своїй повсякденній адміністративній діяльності. У цьому вимірі верховенство права як принцип належного урядування – це не лише юридична вимога, а й управлінська культура, що формує якість взаємодії органу публічної влади і особи. Верховенство права як юридичний принцип задає правові стандарти, яких повинні дотримуватися органи влади, а верховенство права як принцип належного урядування забезпечує їх практичну реалізацію в процесі прийняття владних рішень і надання публічних послуг. Отже, **верховенство права в юридичному та управлінському вимірах – це два взаємопов'язані компоненти демократичної держави.** Перший формує нормативну основу та гарантії прав людини, другий забезпечує їх реальне втілення через якісне, підзвітне й чесне урядування.

Принцип 4. Публічна етика.

Дотримання найвищих стандартів публічної етики забезпечується з метою формування довіри до держави, її органів та посадових осіб, які зобов'язані діяти в інтересах суспільного блага, а не в особистих інтересах.

У державі встановлюється комплексна система забезпечення публічної етики, що включає стратегії, закони, підзаконні акти, кодекси поведінки та інші нормативні приписи, спрямовані на пріоритет етичних засад під час розроблення політики та прийняття рішень, з урахуванням екологічних аспектів.

Запроваджуються чіткі процедури розгляду звернень, скарг і повідомлень щодо порушення етичних стандартів та виникнення конфлікту інтересів, як під час перебування на публічній службі, так і після її припинення.

З метою запобігання та протидії корупції впроваджуються спеціальні заходи, забезпечується підвищення обізнаності громадян, створюються умови для захисту викривачів від переслідування, що гарантує доброчесність, підзвітність та прозорість діяльності органів публічної влади.

Основним актом, що встановлює стандарти етичної поведінки публічних службовців у Європейському Союзі, є Європейський кодекс належної адміністративної поведінки (European Code of Good Administrative Behaviour), затверджений Європейським Парламентом у 2001 році[95]**.** Він визначає принципи законності, неупередженості, прозорості, відповідальності, поваги до громадян, конфіденційності

[95] European Parliament. European Code of Good Administrative Behaviour. Strasbourg, 2001 (revised 2005). URL: https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510

та заборони конфлікту інтересів для всіх службовців інституцій ЄС. На рівні європейських інституцій стандарти публічної етики закріплюються також у Регламенті № 31 (ЕЕС), 11 (ЕАЕС) «Про посадових осіб та службовців ЄС»[96] та Правилах Європейської Комісії щодо етики та доброчесності[97]. В Україні етичні стандарти поведінки публічних службовців урегульовано «Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (затверджені Наказом НАЗК від 05.08.2016 № 158), а також антикорупційним законодавством (основний нормативний акт – Закон України «Про запобігання корупції»).

Принцип 5. Відповідальність.

Механізми відповідальності забезпечують обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб нести відповідальність за власні дії та прийняті рішення, а також за їх наслідки, включаючи застосування належних правових заходів у разі неправомірної поведінки чи бездіяльності.

Чітка система відповідальності визначає повноваження та обов'язки суб'єктів публічної влади, зокрема їхні юридичні та фінансові зобов'язання. Прийняті рішення підлягають прозорому оприлюдненню, обґрунтуванню та зовнішньому контролю, із забезпеченням можливості їх оскарження, перевірки чи застосування санкцій у разі необхідності.

Забезпечується застосування пропорційних засобів юридичного реагування на неправомірні рішення або бездіяльність, що гарантує своєчасне виправлення порушень, відновлення порушених прав та збереження довіри суспільства до органів публічної влади.

Принцип відповідальності в українській практиці проявляється через комплекс механізмів, які забезпечують підзвітність органів влади, їх посадових осіб перед суспільством. Процедури та гарантії захисту прав осіб від неправомірних дій органів влади наразі передбачені в Кодексі адміністративного судочинства, Законах України «Про адміністративну процедуру», «Про звернення громадян» та ін. Крім того, до механізмів, що забезпечують контроль та відповідальність органів влади та їх посадових осіб перед суспільством, є діяльність громадських рад при органах виконавчої влади, які виконують роль інституційного майданчика для контролю за рішеннями органів влади та оцінки їх обґрунтованості. Громадські ради регулярно проводять експертні обговорення, готують висновки до проєктів рішень, ініціюють публічні консультації та звертаються до керівництва органів влади щодо коригування неправомірних або недостатньо обґрунтованих рішень. Важливим інструментом реалізації принципу відповідальності також є громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, що дозволяє виявляти корупційні ризики на ранніх етапах ухвалення рішень. Експертні висновки громадських організацій або незалежних

[96] European Union. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), Staff Regulations of Officials of the European Union. Brussels, 1962. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A01962R0031-20220501

[97] European Commission. Code of Conduct for Commissioners. Brussels, 2018. URL: https://commission.europa.eu/who-we-are/code-conduct-commissioners_en

аналітичних центрів нерідко стають підставою для доопрацювання або скасування проєктів актів, у яких виявлено корупційні фактори чи надмірні дискреційні повноваження посадових осіб. Окремим прикладом інституційної відповідальності держави є функціонування електронної системи «Prozorro», яка зробила процедури публічних закупівель максимально відкритими та контрольованими. Публічні закупівлі в Prozorro супроводжуються повним електронним слідом: рішення про оголошення тендера, вибір переможця, підписання договору та його виконання доступні для громадян, медіа та контролюючих органів.

Принцип 6. Відкритість і прозорість.

Відкритість і прозорість забезпечуються шляхом оприлюднення процесів прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також діяльності публічних установ і посадових осіб за умови дотримання законодавчих обмежень, необхідних для функціонування демократичного суспільства.

Інформація подається чітко, достовірно, доступно та з урахуванням потреб користувачів, із забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки. Відкритий доступ до рішень, політик і результатів діяльності органів влади дозволяє громадянам ефективно відстежувати перебіг їх роботи та брати участь у місцевому врядуванні безпосередньо або через представницькі органи.

Сервіси електронного врядування використовують інструменти інформаційно-комунікаційних технологій, надаючи пріоритет зручності користування, якості та захисту даних, із урахуванням рівня цифрової грамотності користувачів, дотриманням вимог конфіденційності та економного використання ресурсів.

Принцип відкритості й прозорості покликаний формувати довіру суспільства до органів публічної влади. В Україні його реалізація забезпечується насамперед положеннями Законів «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», а також обов'язком органів влади забезпечувати зрозумілі, обґрунтовані й доступні рішення. Прозорість передбачає, що процеси ухвалення рішень, нормативні акти, бюджети, процедури та результати діяльності органів влади відкриті для громадськості, за винятком інформації, захищеної законом. Такий підхід дає змогу громадянам контролювати діяльність влади, зменшує ризики корупції та зміцнює підзвітність публічних службовців.

На практиці цей принцип реалізується через систематичне оприлюднення рішень та проєктів актів на офіційних вебсайтах відповідних органів, зокрема й на платформі Єдиного вебпорталу відкритих даних data.gov.ua, у системі Prozorro та ін. Важливим виміром прозорості є розвиток електронного урядування, яке забезпечує одночасно відкритість даних і зручність послуг. Е-сервіси, такі як Дія, Е-реєстри Мін'юсту, е-Черга ДПСУ, створюють можливості для оперативного отримання інформації, моніторингу стану справ та взаємодії з органами влади без зайвих процедур. Водночас держава має забезпечувати інформаційну безпеку, захист персональних даних і врахування потреб користувачів із різним рівнем цифрової грамотності.

Принцип 7. Ефективне, результативне та належне адміністрування.

Ефективне, результативне та належне адміністрування є необхідною умовою функціонування органів державної влади та публічних інституцій, забезпечуючи добробут усіх громадян без дискримінації та раціональне використання публічних ресурсів.

Стратегічні та оперативні плани визначають чіткі цілі й завдання у встановлені строки, сприяючи оптимізації ресурсів, належній координації між рівнями влади та дотриманню принципів місцевої демократії й сталого розвитку. Це гарантує надання якісних публічних послуг на всіх рівнях.

Системи управління результативністю впроваджуються відповідно до визначених цілей, передбачаючи проведення регулярних внутрішніх і зовнішніх аудитів. Належна якість законодавства, унормовані процедури та доступність органів влади забезпечують доброчесне адміністрування й захист гарантованих законом прав.

Упровадження цього принципу в Україні знаходить вияв у використанні систем стратегічного планування (наприклад, державні й регіональні програми та стратегії розвитку), які встановлюють цілі, засоби та часові межі та способи контролю планування діяльності публічної влади. Така діяльність регулюється цілою низкою законів та підзаконних актів, наприклад: Законом України «Про місцеве самоврядування», яким за органами місцевого самоврядування закріплене повноваження по розробці, виконанню та контролю за реалізацією місцевих програм соціально-економічного розвитку; Бюджетним Кодексом України, який зобов'язує органи публічної влади планувати програми відповідно до реалістичних фінансових ресурсів, застосовувати програмно-цільовий метод та забезпечувати результативність і ефективність використання бюджетних коштів, а також закріплює обов'язковість контролю, звітування й оцінки результативності програм; Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; Законом України «Про засади державної регіональної політики» та ін.

Забезпеченню принципу ефективного й належного адміністрування слугують системи внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту (Рахункова палата, Державна аудиторська служба України), що забезпечують оцінку ефективності програм, законність і раціональність витрачання публічних коштів.

Принцип 8. Лідерство, спроможність і потенціал.

Зміцнення лідерства, професійних спроможностей та інституційного потенціалу органів державної влади та публічних установ є необхідною умовою ефективного демократичного урядування.

Органи місцевого самоврядування здійснюють діяльність на підставі чіткого стратегічного бачення, сформованого відповідно до Принципів належного демократичного урядування, сприяючи проактивному, інноваційному та інклюзивному підходу, що відображає суспільне розмаїття.

Політика у сфері управління людськими ресурсами повинна бути спрямована на відповідність професійних компетентностей службовців визначеним цілям, забезпечуючи розвиток і просування на засадах заслуг. Регулярне оцінювання дозволяє визначати прогалини у навичках, а програми підвищення кваліфікації сприяють зміцненню професійних спроможностей.

Необхідне створення організаційних структур і процедур для планування, фінансування та оцінювання програм розвитку потенціалу. Системи управління

результативністю повинні забезпечувати оцінку та заохочення індивідуальних досягнень, водночас підтримуючи професійний і особистісний розвиток працівників.

Принцип лідерства, спроможності та потенціалу відіграє ключову роль у формуванні ефективної, професійної та стійкої системи публічного урядування. Його забезпечення здійснюється через реформування інституту державної служби, удосконалення кадрової політики та розвитку стратегічного управління в органах влади. Так, Закон України «Про державну службу» та відповідні підзаконні акти встановлюють вимоги до прозорості й доступності конкурсів на посади державної служби, проведення оцінювання результативності службовців, регулярне підвищення кваліфікації, що створює основу для формування професійної публічної адміністрації.

Органи місцевого самоврядування в процесі реалізації своїх повноважень повинні не просто реагувати на поточні потреби, а планувати розвиток громади на основі довгострокових цілей, узгоджених з інтересами мешканців та європейськими стандартами управління. В Україні це проявляється у практиці розроблення стратегій розвитку територіальних громад, які стали обов'язковим елементом їхньої діяльності після адміністративно-територіальної реформи 2014–2020 років. Такі стратегії передбачають аналіз ресурсів громади, визначення пріоритетів, участь громадян у плануванні та регулярний моніторинг виконання.

Проактивність та інклюзивність стратегічного бачення відображаються в тому, що громади залучають різні соціальні групи – молодь, людей з інвалідністю, бізнес, ветеранську спільноту, переселенців – до обговорення актуальних питань розвитку громад, бюджетів та інвестиційних рішень. Наприклад, це застосування інструментів бюджету участі[98] чи проведення громадських слухань, які допомагають відобразити позицію мешканців громади щодо управлінських рішень місцевих рад. Інноваційність проявляється у впровадженні цифрових сервісів, створенні центрів надання адміністративних послуг, використанні електронних платформ для консультацій та комунікації з мешканцями (електронні петиції та звернення).

Принцип 9. Чутливість до потреб.

Органи державної влади, публічні установи та посадові особи зобов'язані належно реагувати на законні очікування й потреби осіб, в інтересах яких здійснюється публічне урядування.

Прозорі і відкриті процедури у процесі планування та надання публічних послуг мають системно враховувати і забезпечувати потреби й очікування населення.

Повинні задіюватися ефективні механізми контролю за якістю публічних послуг, включаючи процедури розгляду звернень і скарг громадян, а також взаємодію з інститутами омбудсмена.

---

[98] *Бюджет участі* (громадський бюджет або партисипативний бюджет) – такий спосіб взаємодії місцевих органів влади із громадськістю, який дає можливість кожному жителю громади брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для поліпшення населеного пункту та голосування за них. Мешканці, як правило, подають такі проєкти на сайт відповідного місцевого органу влади, де мають можливість також голосувати за подані проєкти та стежити за процесом голосування.

На всіх етапах формування й реалізації політики, прийняття та виконання управлінських рішень забезпечується своєчасний розгляд скарг і результатів моніторингу.

Принцип чутливості до потреб вимагає, щоб органи публічної влади своєчасно реагували на законні очікування і потреби громадян та забезпечували доступність якісних публічних послуг. В Україні цей принцип забезпечується Законами України «Про звернення громадян» та «Про адміністративні послуги». Чутливість означає не лише надання якісних та своєчасних послуг, а й активне виявлення проблем, що турбують громадян, і врахування цих потреб під час ухвалення управлінських рішень. Органи влади повинні використовувати результати моніторингу, проводити аналітику звернень, скарг та запитів для коригування напрямів своєї політики в певних сферах. На місцевому рівні принцип чутливості до потреб реалізується через розвиток мобільних та дистанційних послуг, а також адаптацію сервісів до потреб людей із різними соціальними можливостями – ветеранів, осіб з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб, сімей із дітьми.

Принцип 10. Належне фінансове та економічне управління.

Належне фінансове та економічне управління є необхідною умовою діяльності органів державної влади та публічних установ з метою оптимального використання публічних ресурсів і впровадження політики, спрямованої на добробут і процвітання всіх громадян.

Економічна та фінансова політика узгоджується з відповідними стратегічними документами, визначаючи чіткі цілі для забезпечення довгострокового розвитку, із дотриманням вимог суспільного та екологічного благополуччя, а також принципу міжгенераційної справедливості[99].

Для забезпечення цілісності, обґрунтованості та прозорості фінансового управління, оцінки ризиків і підтвердження належності фінансових процедур здійснюється внутрішній та зовнішній аудит. З метою справедливого розподілу видатків і прибутків, мінімізації ризиків та досягнення ефекту масштабу[100] *необхідно активно застосовувати співпрацю й партнерство.*

Принцип належного фінансового та економічного управління передбачає, що органи публічної влади повинні раціонально, прозоро та відповідально використовувати публічні ресурси, забезпечуючи економічну стабільність і добробут суспільства. В Україні це закріплено насамперед у Бюджетному кодексі, який встановлює правила цільового формування бюджетів, середньострокового фінансового планування та управління фіскальними ризиками. Важливе місце посідають механізми внутрішнього та зовнішнього аудиту: внутрішній аудит допомагає виявляти ризики

[99] *Міжгенераційна (міжпоколінна) справедливість* – це принцип, що передбачає забезпечення рівного доступу до можливостей і ресурсів людей, які належать до всіх поколінь суспільства (молодь, діти, особи похилого віку).

[100] *Ефект масштабу* – це термін, що використовується в економічній науці й означає явище, за якого **збільшення обсягу виробництва або діяльності призводить до зменшення середніх витрат на одиницю продукції чи послуги.** Тобто чим більший масштаб операцій, тим дешевше обходиться виробництво кожної окремої одиниці завдяки оптимальнішому використанню ресурсів. **Ефект масштабу в діяльності органів публічної влади знаходить вияв** у створенні спільних центрів надання послуг, міжмуніципальних проєктів, об'єднаних закупівель, спільного використання техніки чи інфраструктури, що дає громадам змогу досягати результатів дешевше та якісніше, ніж робота поодинці.

й підвищувати ефективність управління, тоді як зовнішній аудит (Рахункова палата, Державна аудиторська служба) забезпечує незалежну перевірку законності й результативності використання коштів. Прозорість і контроль за фінансовими операціями посилює впровадження електронних фінансових систем, таких як казначейське обслуговування та портал відкритих даних.

На місцевому рівні належне фінансове управління проявляється у впровадженні міжмуніципального співробітництва, спільних інвестиційних проєктів та партнерств із бізнесом і міжнародними організаціями, що дозволяє громадам ефективніше використовувати ресурси та досягати ефекту масштабу. Такі партнерства сприяють справедливому розподілу витрат, мінімізації економічних ризиків і підвищенню фінансової спроможності територіальних громад.

Принцип 11. Сталий розвиток та довгострокова спрямованість.

Діяльність органів державної влади, публічних установ і посадових осіб має забезпечувати сталість прийнятих рішень, ураховуючи їхній вплив на майбутні покоління та спроможність останніх задовольняти власні потреби.

Сучасні процеси формування та реалізації політики ґрунтуються на засадах стійкості, міжпоколінної справедливості та врахування екологічних і соціальних наслідків, визнаючи вплив управлінських рішень на систему адміністрування, територіальні громади та довкілля – як у теперішньому, так і в майбутньому.

Такі процеси передбачають також збереження історичних, культурних та соціальних цінностей відповідних територій і спільнот.

Стратегічне планування здійснюється із залученням ключових заінтересованих сторін і виходить за межі виборчих циклів задля забезпечення потреб населення та територіальних громад у довгостроковій перспективі.

Принцип сталого розвитку та довгострокової спрямованості передбачає, що органи публічної влади повинні приймати рішення, які забезпечують баланс між потребами сучасного суспільства та інтересами майбутніх поколінь. В українських умовах цей підхід знаходить відображення у стратегічних документах державного та місцевого рівнів, які враховують економічні, соціальні й екологічні чинники. Зокрема, державні стратегії регіонального розвитку, стратегії громад, генеральні плани населених пунктів і програми охорони довкілля інтегрують принципи міжпоколінної справедливості, ресурсної сталості та енергоефективності.

На практиці реалізація принципу означає, що управлінські рішення проходять оцінку впливу на довкілля, населення та інфраструктуру. Наприклад, у процесі відбудови регіонів після збройної агресії України застосовується принцип "build back better" – відбудувати краще, ніж було[101]. Органи влади також враховують важливість

[101] Принцип *"build back better"* був покладений в основу програм відбудови таких населених пунктів, як Бородянка і Мощун в Київській області, Тростянець у Сумській області, Посад-Покровське в Херсонській області, Циркуни в Харківській області та Ягідне в Чернігівській області. Застосування цього принципу означає, що відбудові підлягатимуть не окремі будівлі та споруди, а всі населені пункти із застосуванням системного підходу, новим плануванням і повною їх трансформацією. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/vyznacheno-shist-naselenykh-punktiv-de-vidbuvatymetsia-kompleksne-vidnovlennia-za-novymy-pryntsypamy-premier-ministr

збереження історичних, культурних і соціальних ресурсів територій, що забезпечує збереження історичного спадку та підтримку ідентичності громад.

Послідовність державної та місцевої політики повинна формуватись незалежно від того, хто обіймає посаду голови територіальної громади, міського голови чи міністра. Це полягає у розробленні *стратегій розвитку територіальних громад, державних та регіональних стратегій розвитку, генеральних планів, планів відновлення та відбудови,* що мають горизонт 7–10 років (тобто більше одного виборчого циклу) і базуються на участі в їх розробці громадян, бізнесу, експертів, освітніх та культурних інституцій.

Принцип 12. Відкритість до змін та інновацій.

Органи державної влади, публічні установи та посадові особи повинні проактивно запроваджувати зміни та інновації з метою підвищення стійкості та якості публічних послуг, з урахуванням змін суспільних очікувань і умов, а також залучати велику кількість суб'єктів для обміну та нарощування знань

У публічних інституціях формується середовище гнучкості, самооцінювання та безперервного навчання, що забезпечує адаптацію до змінного контексту, зовнішнього середовища та потреб населення задля досягнення кращих результатів.

Орган місцевого самоврядування активно здійснює обмін знаннями з суб'єктами публічного та приватного секторів, а також з інститутами громадянського суспільства на національному й міжнародному рівнях.

Орган місцевого самоврядування виявляє, адаптує та впроваджує успішні практики, забезпечуючи інновації у сферах управлінських процесів, інституційної структури, інструментів і методологій у разі потреби.

Застосування принципу відкритості до змін та інновацій у діяльності органів публічної влади України означає, що вони мають постійно вдосконалювати свої процеси та послуги, упроваджуючи нові технології й управлінські рішення. Це проявляється у розвитку цифрових сервісів (Дія, електронні реєстри), оновленні процедур надання адміністративних послуг, модернізації інфраструктури громад та використанні сучасних інструментів планування й управління. Інновації підтримуються через взаємодію з бізнесом (принципи державно-приватного партнерства[102]), науковими установами й громадськими організаціями, завдяки чому громади знаходять і впроваджують нові шляхи і моделі управління майном та фінансами громад.

[102] Засади державно-приватного партнерства закріплені в Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. Згідно із цим Законом, державно-приватне партнерство є договірною формою співпраці державних та приватних суб'єктів, спрямованою на створення, модернізацію або управління об'єктами, що забезпечують суспільно значущі послуги із залученням приватних інвестицій та розподілом ризиків між сторонами (наприклад, передача приватному інвестору права будувати й управляти автомобільною дорогою, портовим терміналом, будівництво медичного центру, енергоефективна модернізація лікарні чи школи та ін.).

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Як у юридичній науці тлумачиться поняття «принцип» та в яких значеннях воно використовується в адміністративному праві?
2. Які ціннісно-світоглядні та системоутворюючі функції виконують принципи права?
3. У чому полягає значення принципів адміністративного права для нормотворчої та правозастосовної діяльності органів публічної влади?
4. Чому виникає необхідність систематизації та класифікації принципів адміністративного права і за яким критерієм вона здійснюється в підручнику?
5. Які принципи належать до загальноправових (зовнішніх) і яку роль вони відіграють у регулюванні адміністративних правовідносин?
6. У чому полягає специфіка міжгалузевих принципів адміністративного права та які процесуальні гарантії вони забезпечують?
7. Які принципи віднесено до галузевих принципів адміністративного права і як вони пов'язані з європейськими стандартами належного урядування?
8. Розкрийте зміст принципу верховенства права та охарактеризуйте його основні складові відповідно до підходу Венеційської комісії.
9. Як у розділі пояснюється заборона свавілля та які обмеження дискреційних повноважень органів публічної влади виокремлюються?
10. У чому полягає відмінність між поняттями «належне урядування» (good governance) та «належне адміністрування» (good administration) і яке їх значення для адміністративного права?

Розділ 3
ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

3.1 Поняття, ознаки та види джерел адміністративного права

У системі юридичної науки джерела права мають фундаментальне значення, оскільки визначають форму існування правових норм. У межах адміністративного права як провідної галузі публічного права джерела мають специфіку, що зумовлена публічним характером відносин, які воно регулює, та особливостями суб'єктного складу. Дослідження природи джерел адміністративного права дає змогу з'ясувати, яким чином норми цього права утворюються, набувають загальнообов'язкової сили та застосовуються в практичній діяльності органів публічної адміністрації.

Під *джерелами адміністративного права* традиційно розуміють офіційні форми вираження і закріплення норм адміністративного права, які є обов'язковими до виконання на території держави та застосовуються при регулюванні адміністративно-правових відносин. У вузькому сенсі термін «джерело» ототожнюється з правовим актом – нормативним документом, що містить адміністративно-правові норми. У широкому розумінні джерела охоплюють також правові звичаї, адміністративну практику, прецеденти (в обмежених випадках), міжнародні договори, що мають значення для правового регулювання публічного адміністрування.

В юридичній науці існують різні точки зору на визначення джерел права загалом, так і джерел адміністративного права зокрема. Для наочності ситуації, наведемо декілька прикладів наукових підходів до розуміння саме джерел адміністративного права.

Так, деякі науковці відзначають, що джерела адміністративного права – це засіб зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, який засвідчує їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі), цим самим врегульовуючи адміністративно-правові відносини[103]. Інші вчені стверджують, що «джерела треба вивчати не просто тому, що це важливо для реалізації правових норм, а тому, що вони визначають межі діяльності суб'єктів правозастосування, створюють необхідне підґрунтя для контролю за їхніми діями та рішеннями, сприяють утвердженню правової визначеності у взаємовідносинах між приватними особами та представниками держави. Саме цей аспект найважливіший для налагодження адміністративно-правових відносин. У зв'язку із цим обґрунтований висновок про те,

[103] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 37.

що традиційні сьогодні категорії «джерело права» / «форма права» не відображають повною мірою ті завдання, які покладаються на норми адміністративного права у сфері публічного адміністрування; за їх допомогою акцентується увага на формі (способі) закріплення норми адміністративного права, а не на тих функціях, які виконуються за допомогою цієї норми»[104]. В цьому ракурсі цікава позиція Ю. П. Битяк, який вважає, що джерелами права в адміністративному праві є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну із таких норм[105].

Більшість науковців-адміністративістів поділяють точку зору В. Б. Авер'янова: він визначає джерела адміністративного права як зовнішні форми, в яких встановлюються та виражаються адміністративно-правові норми. Це акти правотворчості державних органів, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої компетенції, а також міжнародні угоди та правові акти, ратифіковані Україною[106].

Наявні позиції, що визначають джерела адміністративного права як засоби об'єктивації адміністративного права, що використовуються для регулювання відповідних суспільних відносин, здійснення адміністративного провадження тощо[107].

А. В. Константий розглядає джерела адміністративного права як зовнішні форми встановлення і вираження загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють відносини у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх виконкомів, а також громадських організацій, якщо ті виконують функції органів влади[108].

Н. А. Мазаракі підкреслює «необхідність зваженого (певною мірою навіть обережного) підходу до використання загальнотеоретичних положень при побудові галузевої концепції джерел адміністративного права. Ґрунтуючись на здобутках загальної теорії права, така концепція повинна максимально точно відбивати закономірності функціонування адміністративно-правової галузі та адміністративно-правових відносин»[109].

Щодо визначення джерел адміністративного права, варто зазначити, що це поняття має багатоаспектний характер і значною мірою перегукується із загальнотеоретичним підходом до розуміння дефініції «джерело права». Проте специфіка адміністративно-правового регулювання, його предмет та метод зобумовлюють низку характерних рис, які відрізняють джерела адміністративного права від інших галузевих джерел.

---

[104] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Гельветика, 2023. С. 116–117.

[105] Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

[106] Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Аверянов (голова). Київ : Юридична Думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

[107] Калюжна, Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*. 2021. (4). С. 217. DOI: https:doi.org/10.51989/NUL.2021.4.32.

[108] Константий А. В. Джерела адміністративного права : монографія. Київ : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. С. 6–23.

[109] Мазаракі Н. А. Джерела адміністративного права. *Право і суспільство*. 2015. № 1/2015. С. 147. URL: https: elar.navs.edu.ua/handle/123456789/33456

У цьому контексті, джерела адміністративного права розглядаються як офіційно встановлені форми вираження адміністративно-правових норм, що забезпечують регулювання публічно-правових відносин у сфері публічного адміністрування. Формування понятійного апарату, що охоплює категорію джерел адміністративного права, потребує врахування їх функціонального призначення, юридичної сили, суб'єктів нормотворчості, а також об'єкта правового регулювання. Важливо також звертати увагу на системність і видову класифікацію джерел адміністративного права, яка відображає як загальні закономірності правової системи, так і особливості регулювання конкретних адміністративних правовідносин. Отже, аналізуючи джерела адміністративного права, слід зосередити увагу на їх змістовних та формальних особливостях, оскільки саме вони визначають ефективність нормативного впливу на сферу публічного адміністрування та взаємовідносин між державою й суб'єктами адміністративно-правових норм. Ці особливості дозволяють не лише окреслити межі системи адміністративного законодавства, а й визначити юридичну природу норм, які регулюють відносини публічного адміністрування.

Нормативність. Головною ознакою джерел адміністративного права є їх нормативний характер. Це означає, що вони містять загальнообов'язкові правила поведінки, спрямовані на багаторазове застосування. Норми адміністративного права регламентують порядок діяльності органів виконавчої влади, посадових осіб, взаємодію між державою та громадянами. Кожне джерело, незалежно від рівня (закон чи підзаконний акт), повинно мати юридично формалізовану норму.

Офіційність походження. Джерела адміністративного права мають офіційне походження, тобто приймаються, затверджуються або визнаються державними органами, уповноваженими на нормотворчу діяльність. Наприклад, закони ухвалюються парламентом, укази видаються Президентом, а нормативні акти – органами виконавчої влади в межах їхньої компетенції. Саме офіційність забезпечує легітимність джерела як такого, що має силу права.

Загальнообов'язковість. Усі джерела адміністративного права обов'язкові для виконання на всій території України або в межах певної юрисдикції органу, який їх видав. Вони є підставою для застосування адміністративних дій, реалізації владних повноважень та контролю з боку держави. Зокрема, підзаконні акти міністерств обов'язкові для відповідних сфер діяльності, а закони – для всіх без винятку суб'єктів.

Формалізованість. Джерела адміністративного права мають чітко визначену форму: закон, указ, постанова, наказ, положення тощо. Вони викладаються письмово, проходять певну процедуру ухвалення й офіційного оприлюднення. Відсутність формалізації позбавляє правовий акт сили джерела. Формалізованість гарантує доступність, визначеність та передбачуваність правового регулювання.

Системність та ієрархічність. Система джерел адміністра-тивного права побудована за принципом ієрархії: на вершині – Конституція України, далі – закони, потім підзаконні нормативно-правові акти. Вищі за юридичною силою джерела мають пріоритет у разі колізії з нижчими. Ця ієрархія забезпечує цілісність системи та підпорядкованість усіх актів верховенству права.

Динамізм і адаптивність. На відміну від багатьох інших галузей права, адміністративне право високодинамічне. Його джерела часто змінюються, доповнюються, втрачають чинність через потреби адаптації до нових суспільно-політичних умов, змін у структурі органів влади або реформ. Це властиво особливо підзаконним актам, які оперативно реагують на адміністративні потреби.

Орієнтація на публічні інтереси. Оскільки адміністративне право регулює діяльність публічної адміністрації, джерела цієї галузі орієнтовані на забезпечення публічного інтересу, реалізацію функцій держави, захист прав і свобод громадян. Саме тому в них часто закладаються норми імперативного характеру, що не допускають відступу від встановленого порядку. *Публічний інтерес є однією з фундаментальних категорій адміністративного права. Саме він лежить в основі існування і функціонування публічної влади, а отже – і публічної адміністрації як організованої системи управлінських інституцій. Розуміння ролі публічного інтересу є ключем до осмислення природи адміністративного права, його цілей, принципів і механізмів реалізації. У найзагальнішому сенсі публічний інтерес – це інтерес суспільства або значної частини громадськості, який держава визнає таким, що потребує особливого правового захисту. У сфері адміністративного права публічні інтереси проявляються як орієнтири для діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічної адміністрації. Їх реалізація забезпечується через владно-організуючі засоби – норми адміністративного права, адміністративні процедури, механізми контролю та відповідальності. На відміну від приватного права, де домінує приватний інтерес особи (її воля, автономія, майнові права), адміністративне право зорієнтоване передусім на суспільно значущі цінності: публічну безпеку, правопорядок, належне врядування, екологічну безпеку, ефективність публічної служби, доступ до якісних адміністративних послуг. Отже, публічний інтерес виконує цільову функцію – визначає, для чого існує адміністративне право та яка мета його застосування. Публічний інтерес також виконує нормотворчу роль. Усі нормативні акти адміністративного права – закони, укази, постанови, регламенти – повинні ґрунтуватися на балансі між правами громадян та потребами суспільства в цілому. Так, наприклад, обмеження свободи зібрань можуть бути законними лише тоді, коли вони мають на меті захист публічного порядку чи здоров'я населення. Ще однією важливою функцією публічного інтересу є легітимація державного втручання. Адміністративне право надає органам публічної влади інструменти впливу на поведінку фізичних і юридичних осіб – через дозволи, ліцензії, заборони, приписи, адміністративні стягнення. Але це втручання виправдане лише тоді, коли воно служить публічному інтересу, тобто відповідає інтересам громади, а не окремої посадової особи чи інституції. У сучасних умовах особливого значення набуває питання збалансування публічного й приватного інтересу. Конституція України визнає людину, її життя і гідність найвищою соціальною цінністю. Це означає, що реалізація публічного інтересу не може порушувати основоположні права і свободи особи. У цьому контексті адміністративне право виконує гарантійну функцію – забезпечує процедури, завдяки яким громадяни можуть захищати свої права у разі зловживань*

з боку держави, зокрема через адміністративне оскарження або звернення до суду. Отже, публічний інтерес в адміністративному праві є не лише загальнотеоретичним поняттям, а й ключовим критерієм правомірності дій публічної адміністрації. Він визначає зміст адміністративно-правових норм, спрямовує правозастосування, забезпечує справедливе співвідношення між владними повноваженнями держави і правами людини. У демократичній правовій державі публічний інтерес не протистоїть особистому, а повинен бути його продовженням, доповненням і засобом забезпечення гідних умов життя для кожного.

Зв'язок з іншими галузями права. Джерела адміністративного права часто мають міжгалузеву природу. Наприклад, закон «Про звернення громадян» одночасно містить норми адміністративного, конституційного та іноді цивільного права. Такий зв'язок відображає комплексність правового регулювання у сфері публічної адміністрації.

Отже, ознаки джерел адміністративного права дозволяють ідентифікувати їх серед інших правових актів та визначити їхню функціональну роль у регулюванні відносин у сфері публічного адміністрування. Вони відображають юридичну природу адміністративного права як інструменту здійснення виконавчої влади в умовах правової держави.

Сутність джерел адміністративного права розкривається у трьох основних аспектах: формальному, змістовому та функціональному. У **формальному аспекті** джерела – це офіційно визнані правові акти, що мають юридичну силу і приймаються відповідними суб'єктами правотворення. До таких суб'єктів належать, передусім, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування у межах делегованих повноважень.

У **змістовому аспекті** джерела виражають норми адміністративного права, тобто правила поведінки, що регулюють діяльність суб'єктів публічної адміністрації, порядок реалізації владних повноважень, захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб у сфері публічного адміністрування.

У **функціональному аспекті** джерела адміністративного права є засобами юридичного впливу держави на публічно-адміністративні відносини. Вони забезпечують стабільність правопорядку, визначеність процедур та гарантії правової взаємодії між державою і громадянином.

Джерела адміністративного права, які слугують юридичною основою для функціонування суб'єктів публічного адміністрування, існують як на наднаціональному (міжнародному), так і на національному рівнях. Вони можуть мати як формалізований (офіційно закріплений), так і неформалізований (неофіційний) характер. У переважній більшості випадків адміністративно-правове регулювання здійснюється через формалізовані джерела – насамперед нормативно-правові акти, які приймаються у встановленому порядку компетентними органами державної влади.

Офіційні джерела адміністративного права, як правило, мають письмову форму, юридичну силу та підлягають застосуванню в адміністративному адмініструванні. До них належать закони, укази, постанови, нормативні акти органів виконавчої влади тощо. Саме ці документи забезпечують правову визначеність і передбачуваність у сфері публічного адміністрування.

Водночас слід враховувати існування неформалізованих джерел адміністративного права. До таких можна віднести правові звичаї, адміністративну практику, традиції, які, хоч і не закріплені в офіційних актах, проте можуть впливати на прийняття рішень у сфері адміністрування і бути орієнтирами у правозастосовній діяльності.

Отже, система джерел адміністративного права багатокомпонентна і включає як офіційно закріплені, так і неформалізовані форми правового регулювання, що відображає складну природу адміністративно-правових відносин та динаміку публічного адміністрування.

Так, у науковій літературі є позиція, що діяльність суб'єктів публічного адміністрування, пов'язана з виконанням ними функцій публічної адміністрації, може регулюватися за допомогою норм: 1) міжнародного публічного права; 2) конституційного права; 3) адміністративного права. Ця позиція має й важливе доповнення, зокрема: діяльність суб'єктів публічного адміністрування може регулюватися і нормами приватного права (цивільного, господарського, трудового тощо), однак у таких випадках названі суб'єкти не будуть учасниками адміністративно-правових відносин[110].

С. Г. Стеценко розглядає джерела адміністративного права як сукупність нормативно-правових актів, що належать до чинного законодавства. До них він відносить Конституцію України, закони, кодекси, а також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також керівниками державних підприємств, установ і організацій. Окремо підкреслюється, що до джерел адміністративного права також належать міжнародні договори, які були ратифіковані Верховною Радою України та мають обов'язкову юридичну силу[111].

В. І. Курило відзначає, що до сучасної системи джерел адміністративного права України належать такі: 1) адміністративно-правові концепції та доктрини; 2) адміністративно-правові акти; 3) акти органів державного управління; 4) акти судових органів; 5) адміністративні договори та угоди; 6) природне право; 7) адміністративно-правові звичаї; 8) адміністративно-правові прецеденти[112].

Зокрема, Є. В. Калюжна вважає найважливішими серед джерел адміністративного права – адміністративне законодавство, міжнародні договори, правовий прецедент, принципи права й правова доктрина[113].

Система джерел адміністративного права України охоплює широке коло нормативно-правових актів різного походження, юридичної сили та сфери дії. Вона

---

[110] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Гельветика, 2023. С. 121.

[111] Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. Київ : Атіка, 2007. С. 38–44.

[112] Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України. *Юридичний вісник*. 2009. № 2 (11). С. 31.

[113] Калюжна Є. В. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*. 2021. № 4. С. 217. URL: http:newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/106/9

ієрархічно впорядкована та складається з офіційних форм, у яких виражаються норми адміністративного права. Основу цієї системи формують такі елементи:

Конституція України. Основний Закон держави, який закріплює принципи організації публічного адміністрування, визначає компетенцію органів виконавчої влади та основні права і свободи громадян.

Міжнародні договори. Укладені Україною міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є складовою національного законодавства і мають пріоритет над національними актами в разі колізії (ст. 9 Конституції України).

Акти органів державної влади, що мають силу закону. До цієї групи належать: **закони України** – основне джерело галузі; **кодекси та інші кодифіковані акти**, зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення; **декрети Кабінету Міністрів України**, прийняті на підставі Закону України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. № 2796-XII.

Постанови Верховної Ради України. Нормативно-правові акти, які ухвалюються парламентом у межах його компетенції та регулюють питання, пов'язані з публічним адмініструванням.

Укази і розпорядження Президента України. Акти глави держави, які мають нормативний або індивідуальний характер у межах його повноважень, зокрема у сфері виконавчої влади.

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Основні підзаконні нормативні акти, які деталізують положення законів та організують виконання завдань виконавчої влади.

Нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади. Акти міністерств, служб і агентств, які регулюють відносини в межах відповідних сфер публічного адміністрування.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій. Акти місцевого рівня виконавчої влади, що мають нормативний характер та застосовуються на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Рішення органів місцевого самоврядування. Нормативні акти, прийняті в межах власної та делегованої компетенції, які містять адміністративно-правові норми (наприклад, рішення сільських, селищних, міських рад).

Акти керівників військово-цивільних адміністрацій. Нормативні акти, що застосовуються в окремих адміністративно-територіальних одиницях у випадках, визначених законом (наприклад, в умовах воєнного або надзвичайного стану).

Акти судових органів. Хоча судові рішення не є традиційним джерелом адміністративного права, їх нормативне значення полягає у формуванні стабільної правозастосовної практики. Особливо важливі правові позиції Верховного Суду та Конституційного Суду України.

Практика Європейського суду з прав людини. Рішення ЄСПЛ мають вплив на адміністративно-правові відносини, оскільки встановлюють стандарти захисту

прав людини у сфері публічного адміністрування, що мають бути враховані при тлумаченні та застосуванні норм національного права.

Право Європейського Союзу (законодавство ЄС). У зв'язку з процесом європейської інтеграції України, законодавство ЄС і практика його застосування поступово набувають значення орієнтирів при гармонізації адміністративного права та реформуванні публічного адміністрування в Україні.

3.2 Формалізовані національні джерела адміністративного права

Формалізовані національні джерела адміністративного права, тобто ті, що мають письмове закріплення у вигляді офіційних юридичних актів, являють собою розгалужену та багаторівневу систему. Водночас слід враховувати, що суто адміністративно-правових актів – таких, що містять виключно норми адміністративного права – порівняно небагато. У більшості випадків нормативно-правові акти мають комплексний характер, тобто поєднують у собі норми кількох галузей права. Такі комплексні акти одночасно виступають джерелами різних галузей, однак лише в тій частині, яка містить відповідні норми. Комплексними нормативно-правовими актами вважаються ті, що містять норми не тільки адміністративного, а й інших галузей права. Такий змішаний характер зумовлений міжгалузевою природою публічного адміністрування, яке часто стикається з суміжними правовими регуляторами – конституційним, трудовим, кримінальним, фінансовим, інформаційним тощо. Наведемо кілька прикладів: Закон України «Про Кабінет Міністрів України»[114], який водночас регулює питання організації та функціонування органу виконавчої влади (адміністративне право) і визначає його статус у системі державної влади відповідно до Конституції України (конституційне право). Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[115] також комплексний, адже регламентує адміністративно-правові механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з державними адміністраціями, а також містить положення муніципального та конституційного характеру. До комплексних джерел належить і Закон України «Про Національну поліцію»[116], що охоплює норми адміністративного права щодо статусу та повноважень поліції, а також елементи кримінального та кримінального процесуального права, пов'язані з діяльністю поліції у сфері розслідування правопорушень. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП)[117], попри свою належність до адміністративного права, теж має міжгалузеві риси. Його норми

[114] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. : станом на 16 груд. 2025 р. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

[115] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

[116] Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

[117] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

регулюють відповідальність за правопорушення в різних сферах, зокрема фінансовій, трудовій, екологічній, транспортній, що виходять за межі однієї правової галузі. Закон України «Про державну службу»[118] поєднує адміністративно-правові норми щодо порядку проходження служби та статусу службовців з елементами трудового права, які стосуються умов праці, оплати та соціального забезпечення. Закон України «Про звернення громадян»[119] також має комплексний характер: з одного боку, він регулює адміністративну процедуру розгляду звернень, а з іншого – реалізує конституційне право особи на звернення до органів державної влади. Аналогічна ситуація з Законом України «Про доступ до публічної інформації»[120], який поєднує норми адміністративного, інформаційного й конституційного права, закріплюючи процедуру доступу до інформації та захист відповідного права громадян. Отже, комплексні нормативно-правові акти виступають формалізованими національними джерелами адміністративного права лише частково – в межах тих положень, які містять адміністративно-правові норми. Такий підхід вимагає від правозастосовця вміння правильно виокремлювати і тлумачити релевантні норми в рамках багатогалузевого законодавства.

До формалізованих національних джерел адміністративного права належать офіційно закріплені в письмовій формі юридичні акти, які мають встановлену юридичну силу і є обов'язковими до застосування в межах компетенції органів публічного адміністрування. Ці джерела поділяються на три основні категорії: Конституція України, закони України та підзаконні юридичні акти.

Конституція України – основний закон держави і має найвищу юридичну силу. Вона закладає фундаментальні принципи організації публічної влади, гарантує права і свободи громадян, а також визначає основи адміністративного устрою України. Всі інші джерела адміністративного права повинні відповідати Конституції. Вона регламентує структуру органів виконавчої влади, їх повноваження та принципи взаємодії, що робить її ключовим джерелом для адміністративного права[121].

Однак, для прикладу, Р.С. Мельник відзначає, що Основний Закон України (мова йде про Конституцію України) не належить до джерел адміністративного права, але є базою: а) для створення системи джерел адміністративного права; б) для насичення джерел адміністративного права змістом, адже нерідко у нормах адміністративного права конкретизуються конституційні положення; в) для перевірки розміщених у джерелах адміністративного права норм щодо предмета їх конституційності[122].

---

[118] Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

[119] Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

[120] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

[121] Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

[122] Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lexportus*. 2017. № 5 (7). С. 5–16. URL: http:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=LP_2017_5_411. С. 12–13.

Конституція як джерело адміністративного права характеризується такими основними властивостями: має найвищу юридичну силу серед усіх нормативно-правових актів, характеризується верховенством щодо інших джерел права, які не повинні суперечити Конституції України. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах і для її виконання[123].

Адміністративно-правові норми, закріплені в Конституції України, можна умовно поділити на чотири основні групи.

- Перша група визначає **права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права** у сфері публічного адміністрування. Ці положення гарантують захист прав громадян і регламентують їх взаємодію з органами влади.
- Друга група регламентує **основи організації та функціонування органів публічної адміністрації**, встановлюючи принципи побудови системи виконавчої влади.
- Третя група стосується **порядку формування та засад діяльності органів публічної адміністрації**, визначаючи правила призначення, структуру і повноваження цих органів.
- Четверта група визначає основи **адміністративно-територіального устрою України**, що є базою для організації місцевого самоврядування та публічного адміністрування на територіальному рівні[124].

Водночас роль Конституції України як першоджерела адміністративного права не обмежується лише прямим регулюванням адміністративно-правових відносин. Конституційні норми також встановлюють необхідність ухвалення окремих законів, які виступають як джерела адміністративного права та деталізують основні положення Основного Закону. Крім того, багато конституційних положень конкретизується та реалізується через підзаконні нормативні акти, що забезпечують практичне застосування адміністративно-правових норм у публічному адмініструванні.

Отже, Конституція України – джерело адміністративного права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел адміністративного права щодо формування, розвитку й уточнення спеціальних принципів, функцій, форм і методів адміністративної діяльності й адміністративних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина публічною адміністрацією, державного та загалом публічного інтересу суспільства[125].

Закони України приймаються Верховною Радою України і служать основою для детального регулювання різних сфер публічного адміністрування. Вони конкретизують положення Конституції і встановлюють правові норми, що регулюють діяльність

---

[123] Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № (865 (14)). С. 316–324.

[124] Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України: дис. … д.ю.н. Львів, 2018. С. 196. URL: https:old.lpnu.ua/sites/default/files/dissertation/2019/12147/dysertaciya_na_zdobuttya_naukovogo_stupenya_doktora_yurydychnyh_nauk_reshoty_volodymyra_volodymyrovycha.pdf

[125] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 40.

органів виконавчої влади, порядок здійснення адміністративних процедур, адміністративну відповідальність та інші питання. Основними ознаками законів України як джерела адміністративного права виступають:

– **верховенство в ієрархії нормативних актів (крім Конституції)** – Закони України мають вищу юридичну силу серед усіх формальних нормативно-правових актів, за винятком Конституції, яка є Основним Законом. Вони служать основою для видання підзаконних актів;

– **прийняття Верховною Радою України** – тобто закони ухвалюються виключно парламентом – Верховною Радою України – у встановленому Конституцією та регламентом порядку, що гарантує їх легітимність і демократичність;

– **універсальність і загальність дії** – закони мають загальний характер і розповсюджуються на всіх суб'єктів публічно-правових відносин, встановлюючи загальні правила для органів публічного адміністрування та громадян;

– **регулювання важливих суспільних відносин** – закони охоплюють найбільш значущі питання в сфері адміністративного права: порядок організації виконавчої влади, адміністративні процедури, адміністративну відповідальність, права і обов'язки суб'єктів адміністративних відносин тощо;

– **формальна стабільність і тривалість дії** – закони, на відміну від підзаконних актів, приймаються для тривалого застосування, їх внесення змін або скасування передбачає суворий порядок, що забезпечує стабільність правового регулювання;

– **публічність і офіційне оприлюднення** – для набрання чинності закони підлягають офіційному оприлюдненню у спеціальних виданнях (наприклад, «Відомості Верховної Ради України»), що гарантує доступність інформації про правові норми для громадськості;

– **визначення правового поля для підзаконних актів** – закони визначають рамки, в межах яких можуть діяти підзаконні нормативно-правові акти, встановлюючи основні принципи і зміст адміністративно-правового регулювання.

Наведемо приклади законів України, основним напрямком яких є регулювання адміністративно-правових відносин. Так, **Закон України «Про державну службу»**[126] регулює адміністративно-правові відносини, пов'язані зі статусом, правами та обов'язками державних службовців, порядком проходження державної служби, питаннями організації роботи державних органів. Визначає основи кадрової політики у публічному адмініструванні. Ще одним нормативним актом, що безпосередньо пов'язаний з організацією роботи публічних службовців, є **Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»**[127], що встановлює правові засади діяльності органів місцевого самоврядування, їх повноваження, порядок взаємодії з органами державної влади, а також регулює адміністративні відносини у сфері місцевого управління,

[126] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

[127] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

забезпечення публічних послуг на місцевому рівні. Варто відзначити і **Закон України «Про доступ до публічної інформації»**[128], який хоч і має комплексний характер, однак визначає порядок забезпечення права громадян на доступ до інформації, яка перебуває у володінні органів влади та інших розпорядників інформації. Регулює адміністративні процедури запиту, отримання та поширення публічної інформації. Якщо ж мова зайшла про отримання і доступ до інформації, то, беззаперечно, вартий уваги і **Закон України «Про звернення громадян»**[129], який регламентує порядок подання, розгляду та задоволення звернень громадян до органів влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Визначає адміністративні гарантії реалізації права громадян на звернення. Звичайно, що захист і охорона суспільного життя неможливі без існування превентивних заходів, а також заходів адміністративної відповідальності. Тому мова йде і про **Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП)**[130], який виступає як основний нормативний акт, що регулює адміністративну відповідальність за порушення норм законодавства у різних сферах суспільного життя. Визначає порядок притягнення до адміністративної відповідальності та процедури розгляду справ. І наостанок, слід виділити новітні закони в сфері адміністративного права, такі як **Закон України «Про адміністративну процедуру»**[131], що визначає порядок здійснення адміністративних процедур органами публічної влади, забезпечує прозорість, ефективність і законність прийняття рішень в адміністративній діяльності. Регулює відносини, пов'язані з процедурою розгляду справ, прийняттям індивідуальних актів, а також взаємодією суб'єктів адміністративних відносин; **Закон України «Про адміністративні послуги»**[132], який встановлює правові засади надання адміністративних послуг громадянам і юридичним особам, визначає механізми забезпечення доступності, якості та прозорості таких послуг. Регулює адміністративні відносини, що виникають у процесі надання послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Перелічені закони охоплюють широке коло адміністративних відносин – від статусу та діяльності посадових осіб до процедур прийняття рішень і забезпечення прав громадян у взаємодії з органами влади. Вони створюють правову базу для ефективного, прозорого й законного функціонування системи публічного адміністрування.

Підзаконні акти. Це нормативні акти, що видаються на основі і для реалізації законів відповідними органами виконавчої влади та іншими уповноваженими суб'єктами. Вони деталізують і конкретизують положення законів, регламентують

---

[128] Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

[129] Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL : https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр

[130] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. В*ідомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

[131] Про адміністративну процедуру : Закон України від 6 вересня 2019 р. № 140-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 73. Ст. 2446. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20

[132] Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 36. Ст. 407. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

порядок їх виконання та створюють умови для ефективного адміністрування. До підзаконних актів належать укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств, також нормативні акти органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції.

Підзаконні акти не можуть суперечити Конституції та законам України і мають нижчу юридичну силу. Водночас вони є важливими інструментами для оперативного регулювання у сфері публічного адміністрування, забезпечуючи деталізацію і гнучкість правового регулювання.

Наведемо приклади підзаконних нормативних актів. Так, Указ Президента України № 477/2020 **Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 жовтня 2020 року «Про вжиття заходів для відновлення нормативно-правового регулювання діяльності антикорупційних органів та довіри до конституційного судочинства»**[133]. Цей Указ Президента впроваджує в дію рішення РНБО щодо організації нормативного регулювання діяльності антикорупційних органів, зокрема НАЗК; визначає механізми взаємодії органів виконавчої влади та антикорупційних інституцій; покладає функції контролю за виконанням відповідних рішень на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; має значення для встановлення порядку врегулювання адміністра-тивних процедур у сфері протидії корупції. Отже, Указ № 477/2020 обумовлює важливі адміністративно-правові відносини – відносини між центральними органами публічної влади, органами антикорупційного контролю та посадовими особами.

Постанова КМУ № 828 від 8 серпня 2023 р. **«Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов КМУ»**[134] відновлює строки надання адміністративних послуг й видачі дозвільних документів, які були призупинені через карантинні обмеження. Постановою також визнано нечинними низку попередніх урядових актів. Цей нормативний акт регулює адміністративні відносини між органами влади та населенням у сфері надання послуг та дозвільної документації; регулює **відновлення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру**, які були зупинені під час війни згідно з постановою № 165 від 28 лютого 2022 р.

Якщо брати до уваги акти Міністерств, то як приклад доцільно навести **Наказ Міністерства цифрової трансформації України від 18 січня 2024 року № 11 «Про деякі питання діяльності та розвитку у сферах електронної ідентифікації та електронних**

[133] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 жовтня 2020 року «Про вжиття заходів для відновлення нормативно-правового регулювання діяльності антикорупційних органів та довіри до конституційного судочинства» : Указ Президента України від 29.10.2020 № 477/2020. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/477/2020

[134] Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 828. Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2023-п#Text

довірчих послуг»[135], який впорядковує функціонування **систем електронної ідентифікації та довірчих послуг** у взаємодії з громадянами й юридичними особами; встановлює вимоги до **щорічного звітування** про діяльність кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг, що виконуються через державний реєстр та платформу Дія; створює підґрунтя для **прозорих процедур** взаємодії з адміністративними послугами в цифровому форматі. Цей наказ є важливим джерелом адміністративного права, оскільки регламентує адміністративні процедури у сфері цифрового адміністрування й забезпечення електронної взаємодії з державною системою.

Отже, формалізовані національні джерела адміністративного права утворюють ієрархічну систему, в якій Конституція України займає найвищий рівень, закони виступають основними нормативними документами, а підзаконні акти служать для їх практичного втілення і конкретизації.

3.3 Адаптація адміністративного законодавства України до європейських стандартів

У сучасних умовах глобалізації, інтеграції і розвитку міжнародного співробітництва особливої актуальності набуває питання реформування національного адміністративного права з урахуванням кращих європейських практик та стандартів. У цьому контексті європейські правові джерела відіграють визначальну роль у визначенні напрямів та змісту таких реформ. Європейські джерела права можемо визначити як форму зовнішнього вираження європейського права. Це збірне поняття включає міжнародні договори, на яких засновані та функціонують міждержавні правові системи Європи, а також акти органів та інституцій цих міждержавних систем. Проте не всі такі акти виступатимуть джерелами адміністративного права України, а тому необхідно розглянути їх докладніше, щоби з'ясувати, що можуть застосовувати національні суди України при розгляді та вирішенні справ[136].

Відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано відповідно до заяви Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) і Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»[137] джерелами адміністративного права України

[135] Про деякі питання діяльності та розвитку у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг : Наказ Міністерства цифрової трансформації України від 18.01.2024 № 11. Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/11-2024

[136] Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. … д.ю.н. Львів, 2018. С. 213.

[137] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/1629-15

є юридичні акти Європейського Союзу. **Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV** «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» закріплює засади приведення національного законодавства у відповідність до правової системи ЄС (acquis communautaire). Основною метою програми є досягнення рівня правового регулювання, необхідного для інтеграції України до Європейського Союзу. Закон визначає пріоритетні напрями адаптації, серед яких – забезпечення конкурентної політики, регулювання сфери інтелектуальної власності, фінансового сектору, охорони навколишнього середовища, споживчого захисту та інші сфери, що охоплюють публічне адміністрування. Програма також окреслює інституційні механізми її реалізації, включно з участю органів державної влади, відповідних структур Кабінету Міністрів України та Верховної Ради. У законі деталізуються етапи реалізації програми, критерії моніторингу, фінансування та методичне забезпечення процесу адаптації. Прийняття цього закону стало системною основою для гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу, що є ключовою умовою поступової інтеграції України до європейського правового простору.

Європейські правові джерела – це сукупність нормативних актів, рішень, стандартів і доктрин, що формуються на рівні Європейського Союзу (ЄС), Ради Європи, а також у рамках інших європейських інтеграційних структур. Вони охоплюють не лише правові норми, але й рекомендації, директиви, постанови Європейського суду з прав людини, а також спеціалізовані акти, що визначають стандарти адміністративного процесу, принципи доброго врядування, права людини у публічній сфері. Основна цінність європейських правових джерел полягає у їхній здатності формувати високі стандарти захисту прав людини, демократичних засад діяльності публічної адміністрації, підзвітності й прозорості органів влади. Вони задають орієнтири, яких мають дотримуватися держави-члени, а також країни, що прагнуть інтеграції в європейський правовий простір. Завдяки цьому, національні адміністративно-правові системи отримують інструменти для модернізації та адаптації власного законодавства.

Україна, яка проголосила європейську інтеграцію своїм пріоритетом, активно використовує європейські правові джерела для реформування системи адміністративного права. Це відбувається через адаптацію положень Європейської конвенції з прав людини, рішень Європейського суду з прав людини, рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи та директив ЄС. Важливою складовою реформ є імплементація принципів верховенства права, забезпечення ефективного доступу до правосуддя, гарантій доброчесності і неупередженості адміністративних органів. Європейські стандарти стимулюють розвиток інститутів адміністративного судочинства, впровадження сучасних процедур адміністративного оскарження, удосконалення адміністративного процесу відповідно до вимог ефективності, прозорості та справедливості. Наприклад, концепція good governance, що пропагується Радою Європи та ЄС, включає такі основи, як відкритість, підзвітність, відповідальність,

ефективність і законність дій органів влади. Її імплементація сприяє підвищенню якості публічної адміністрації в Україні, що особливо актуально у процесі децентралізації та реформи державної служби.

Європейські джерела мають різні форми правового впливу на національне законодавство. Серед них – пряма дія норм, імперативний характер директив і рекомендацій, а також рекомендаційний вплив судової практики Європейського суду з прав людини. Імплементація директив ЄС передбачає приведення національного законодавства у відповідність із встановленими стандартами. Це вимагає не лише внесення змін до нормативно-правових актів, а й розвитку правової культури та підвищення кваліфікації кадрів у сфері публічного адміністрування.

У науковій літературі часто підкреслюється, що з початком інтеграційних процесів в Україні національна правова система знаходився під сильним впливом права ЄС. Як наслідок з'являється явище «європеїзації права»[138]. Так, виділяють кілька моделей відносин «право ЄС – право держав-членів ЄС – право третіх країн», що можемо застосувати і до адміністративного права:

- Європеїзація адміністративного права (top-down) – передбачає прямий вплив норм європейського адміністративного права на адімінстративне право держав-членів ЄС.
- Європеїзація адміністративного права (bottoms-up) – передбачає прямий вплив адміністративного права держав-членів ЄС на європейське адміністративне право.
- Європеїзація адміністративного права (горизонтальна) – відбувається між правопорядками європейських держав через низку форм та методів інституалізації, зокрема укладення багатосторонніх міжнародних угод, запозичення зарубіжної судової практики та методик тлумачення норм права зарубіжних судових органів, проведення спільних міжнародних наукових досліджень тощо.
- Європеїзація адміністративного права (ad extra) – це вплив європейського права (у широкому розумінні) на адміністративне право європейських країн, а також європейських міжнародних організацій[139].

Незважаючи на очевидні переваги, адаптація європейських правових стандартів до національних реалій має певні труднощі. Серед них – необхідність гармонізації національного законодавства з європейським без порушення конституційних засад, потреба врахування специфіки місцевих традицій і правових культур. Важливо також забезпечити ефективну імплементацію норм, що передбачає не лише законодавчі зміни, а й практичні заходи, включаючи підготовку державних службовців, розвиток систем контролю та нагляду за дотриманням правових норм.

---

[138] Радишевська О. Р. Європеїзація як чинник (ре) формування сучасного адміністративного права України. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8 червня 2018 року / за ред. проф. Р. С. Мельника, відпов. ред. к.ю.н. Л. Ю. Малюга. К. : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 73–76.

[139] Там само.

3.4 Місце в системі джерел адміністративного права України

А. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, включаючи міжнародні договори регіонального (європейського) значення Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, включаючи міжнародні договори регіонального (європейського) значення. Згідно з частиною першою статті 9 Конституції України, міжнародні договори, які були ратифіковані Верховною Радою України, становлять складову частину національного законодавства[140]. Закон України «Про міжнародні договори України» містить офіційне визначення поняття міжнародного договору, сформульоване з урахуванням положень міжнародно-правових актів. Відповідно до нього, міжнародний договір слід розуміти як письмову угоду, укладену Україною з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, яка регулюється нормами міжнародного права, незалежно від форми її викладення (в одному або кількох пов'язаних документах) чи термінологічного позначення (договір, угода, конвенція, протокол, пакт тощо)[141].

У доктринальному плані міжнародний договір розглядається як один із типів нормативного договору, що є результатом узгодження волі сторін[142]. Однак така класифікація потребує уточнення, оскільки не кожен міжнародний договір має нормативний характер у строгому юридичному розумінні. Лише ті міжнародні акти, які містять загальні, неперсоніфіковані й багаторазово застосовувані правила поведінки, можуть вважатися нормативно-правовими. Норма міжнародного права, як і будь-яка інша правова норма, повинна відображати загальні, типові, багаторазові й соціально схвалювані моделі поведінки. Її дія спрямована на невизначене коло адресатів і передбачає неодноразове застосування відповідного правила у сфері правовідносин[143].

Відповідно до статті 3 Закону України від 29 червня 2004 р. «Про міжнародні договори України» міжнародні договори укладаються: Президентом України або за його дорученням – від імені України; Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені уряду України; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, державними органами – від імені міністерств, інших централь них органів виконавчої влади, державних органів. В Україні нині діють чимало міжнародних договорів, норми яких мають застосовуватися під час регулювання адміністративно-правових відносин. Для прикладу, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини), яку ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97 р.[144]. **Особливість Конвенції**

[140] Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

[141] Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 50. Ст. 540. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15

[142] Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. (4). С. 182.

[143] Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2016. С. 126.

[144] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97. Редакція від 01.08.2021. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (Європейської конвенції з прав людини) як джерела адміністративного права полягає в її *наднаціональному характері, пріоритетності,* а також *впливі на діяльність органів публічної адміністрації* через механізм контролю дотримання прав людини. Після ратифікації Конвенції Україною у 1997 році її положення стали частиною національного законодавства відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України. Це означає, що: органи публічної адміністрації зобов'язані прямо застосовувати норми Конвенції, а також при розгляді адміністративних справ (зокрема, у сфері публічного порядку, міграції, свободи зібрань, доступу до інформації, захисту персональних даних тощо) чиновники та суди повинні керуватися стандартами, закріпленими в Конвенції та рішеннях Європейського суду з прав людини. Конвенція стала еталоном для гармонізації українського адміністративного права з європейськими стандартами, що проявляється, наприклад: у положеннях Кодексу адміністративного судочинства України, у Законі України «Про адміністративну процедуру», при розробці законодавства про публічну службу, електронне урядування, доступ до публічної інформації тощо.

Б. Практика Європейського суду з прав людини. Особливе значення має практика Європейського суду з прав людини, рішення якого створюють прецеденти і зобов'язують держави вдосконалювати механізми захисту прав громадян від неправомірних дій адміністративних органів. В Україні це стимулювало вдосконалення системи адміністративного судочинства та посилення гарантій процесуальних прав. Однак такий підхід був закріплений нормативно в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (в редакції від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV), який є спеціальним нормативно-правовим актом, що регламентує механізми реалізації міжнародних стандартів прав людини у правовій системі України та має безпосереднє значення для адміністративного права з таких ключових позицій:

– формування адміністративно-правових стандартів, тобто Закон України № 3477-IV визначає, що рішення ЄСПЛ обов'язкові для виконання Україною, а правові позиції Суду мають враховуватись при застосуванні норм права судами та органами публічної адміністрації. Це означає, що зміст і дух практики ЄСПЛ безпосередньо впливають на: тлумачення адміністративно-правових норм; побудову правозастосовної практики у сфері публічного управління; стандарти захисту прав особи у взаєминах з органами влади;

– обов'язковість для органів публічного адміністрування – тобто Закон України № 3477-IV чітко зобов'язує всі органи державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб: враховувати практику ЄСПЛ у своїй діяльності; забезпечувати недопущення аналогічних порушень, які були встановлені у рішеннях ЄСПЛ; реагувати на висновки Суду шляхом зміни адміністративної практики, а в разі потреби – ініціювати зміни до нормативних актів.

Саме через цей Закон України № 3477-IV практику ЄСПЛ інтегровано до джерельної бази адміністративного права України, а також підвищено вимоги до правомірності, пропорційності, прозорості та ефективності публічного адміністрування.

Слід зважати на те, що рішення Європейського суду з прав людини, як прояв його усталеної практики, мають двокомпонентну структуру: ratio decidendi та obiter dictum[145]. У першій частині – ratio decidendi – викладено правові норми та принципи, на яких базується висновок Суду у конкретній справі. Саме ця частина рішення має нормативне значення, що поширюється не лише на сторони справи, а й на інші суб'єкти, і підлягає загальному застосуванню. Як приклад можемо навести кілька справ, зокрема, Справу «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20.10.2011 р.[146]; Справу «МПП «Фортеця» проти України» (Заява № 68946/10) від 11.06.2020 р.[147]; Справу «Лучанінова проти України» від 09.06.2011 р. (CASE OF LUCHANINOVA v. UKRAINE)[148]; Справу «Вєрєнцов проти України» від 11.04.2013 р. ((Заява № 20372/11). / CASE OF VYERENTSOV v. UKRAINE)[149].

У другій частині – obiter dictum – містяться зауваження та міркування, які не стосуються безпосередньо предмета спору й не мають обов'язкового характеру – вони не є джерелом правових норм і не формують підстав для судового рішення. З цього випливає, що не кожен елемент тексту рішення Європейського суду має юридичну силу як нормативний орієнтир для суб'єктів права. Визначальне значення мають саме ті норми і принципи, які сформульовано в ratio decidendi, – вони підлягають обов'язковому врахуванню як під час розгляду справ у національних судах, так і в діяльності органів публічного адміністрування при виконанні своїх функцій. Слід також підкреслити, що юридично зобов'язальними для України є всі рішення Європейського суду з прав людини, незалежно від того, чи є вона стороною відповідної справи. Це накладає обов'язок на державні органи та посадових осіб враховувати практику Суду у своїй діяльності[150].

Отже, практика Європейського суду з прав людини є джерелом адміністративного права, оскільки містить обов'язкові для держави норми і принципи, що регламентують діяльність органів публічного адміністрування у сфері захисту прав людини.

---

[145] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса Гельветика, 2023. С.125–126.

[146] Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20.10.2011. Європейський суд з прав людини. *Офіційний вісник України* від 22.02.2013. 2013 р., № 12. С. 292. Стаття 488. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text; https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-107088%22]}

[147] Справа «МПП «Фортеця» проти України» (Заява № 68946/10) від 11.06.2020. Європейський суд з прав людини. *Офіційний вісник України* від 20.11.2020. 2020 р., № 91. Стор. 165. Стаття 2969. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f32#Text

[148] Справа «Лучанінова проти України» від 09.06.2011 р. CASE OF LUCHANINOVA v. UKRAINE. (Application no. 16347/02). Європейський суд з прав людини. URL: https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-104913%22]}

[149] Справа «Вєрєнцов проти України» від 11.04.2013 р. (Заява № 20372/11). / CASE OF VYERENTSOV v. UKRAINE (Application no. 20372/11). Європейський суд з прав людини від 05.11.2013. URL: https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-118393%22]} 2013 р., № 83. С. 161. Стаття 3106. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text

[150] Буткевич О. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини. 2017. С. 13–14.

В. Директиви Європейського Союзу. Загальні принципи права, міжнародні договори, Хартія основних прав ЄС, регламенти, директиви, рамкові рішення (які більше не ухвалюються після набуття чинності Лісабонським договором) та інші джерела права Європейського Союзу мають специфічну правову природу, що визначає їхню юридичну силу. Зокрема, директиви ЄС часто розглядаються як ефективний інструмент подолання правових розбіжностей між державами-членами у сфері регулювання договірних відносин, оскільки саме вони дозволяють гармонізувати підходи там, де відсутня єдність у національних правових системах[151]. Стаття 288 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає, що директива є обов'язковою щодо результату, який має бути досягнутий для кожної держави-члена, якій вона адресована, але залишає національним органам влади вибір форми та методів. Відповідно, держави-члени вирішують, яке законодавство необхідно змінити і які адміністративні практики необхідно створити для того, щоб «транспонувати» директиви[152]. Як приклад можна навести Директиви ЄС, зокрема: Директиву Ради 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про імплементацію принципу однакового ставлення до осіб незалежно від расового або етнічного походження[153]; Директиву Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» від 23.10.2019 р.[154].

Г. Європейські акти «м'якого» права ("soft" law). Акти м'якого права, хоча і не мають формальної юридичної сили, є **фактичним джерелом адміністративного права** через їхній значний вплив на правозастосування, розробку нормативних актів і формування стандартів діяльності органів публічного управління. У сучасному правовому полі вони виконують **підготовчу, координуючу, тлумачну та орієнтуючу функції**, що робить їх невід'ємною частиною адміністративно-правового регулювання. Акти м'якого права (англ. *soft law*) – це нормативні акти, які не мають формально обов'язкової юридичної сили, але справляють реальний регулятивний вплив на поведінку органів державної влади, юридичних і фізичних осіб. Вони можуть існувати у формі декларацій, резолюцій, рекомендацій, принципів, меморандумів. Ці акти зазвичай приймаються міжнародними організаціями (Рада Європи, Європейська Комісія, ООН тощо). Так, «акти м'якого права органів Ради Європи мають

---

[151] Dankers C. Private standards in the United Statesand European Union markets for fruit and vegetables: implications for developing countries. Rome : Food & Agriculture Org., 2007. 150 p. С. 24–25.

[152] Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. Офіційний вісник Європейського Союзу від 30.03.2010 р. С. 83. Стор. 1. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

[153] Директива Ради 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про імплементацію принципу однакового ставлення до осіб незалежно від расового або етнічного походження / Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal L 180*. 19/07/2000. P. 0022–0026. URL: http:data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj

[154] Директива Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» від 23.10.2019 / Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. *Official Journal L 305*. 26.11.2019. P. 17–56 URL: http:data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj

особливу правову природу, що не вкладається повною мірою в класичне розуміння джерел права. Це дозволяє вважати їх специфічним джерелом права, що має аксіологічне спрямування та реальний вплив на модернізацію національних правових систем країн-учасниць»[155].

Однак, попри відсутність формальної обов'язковості, акти м'якого права: виконують нормативну функцію, орієнтуючи адміністративні органи на певні стандарти; виступають орієнтиром при тлумаченні норм адміністративного права; впливають на розробку обов'язкових актів, зокрема – регламентів, постанов, наказів; відіграють роль у формуванні політики публічного адміністрування. У практиці адміністративної юстиції акти soft law нерідко використовуються як докази дотримання стандартів належного врядування, що наближає їх до фактичного нормативного статусу. Як приклад можна навести такі акти: Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо доброго адміністрування» від 20.06.2007 р.[156]; Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб», прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів[157]; Рекомендація «Щодо реалізації адміністративними органами дискреційних повноважень» від 11.03.1980 р., прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів[158]; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(2000)6 «Про статус публічних службовців у Європі»[159]; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р.[160]; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(91)1 «Щодо адміністративних санкцій» від 13.02.1991 р.[161].

---

[155] Ямельська Х. Ю. Правова природа актів м'якого права органів Ради Європи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. 64. 397–402. С. 402. DOI: https:doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.73.

[156] Щодо доброго адміністрування : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 від 20.06.2007 р. / Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. URL: https:wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM

[157] Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб». Рекомендація № R(87)16, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів. URL : https:rm.coe.int/16804eaa5c

[158] Рекомендація «Щодо реалізації адміністративними органами дискреційних повноважень» від 11.03.1980 р. Рекомендація № R(80)2, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів. URL: https:rm.coe.int/16804f22ae

[159] Про статус публічних службовців у Європі Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(2000)6 / Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. URL: https:rm.coe.int/native/09000016804c3142

[160] Щодо кодексів поведінки для публічних службовців Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 р. / Codes of conduct for public officials від 11.05.2000. URL: https:rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b?utm_source=chatgpt.com

[161] Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(91)1 «Щодо адміністративних санкцій» від 13.02.1991 р. / Recommendation no. R(91)1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions. (Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1991 at the 452nd meeting of the Ministers' Deputies) URL: https:rm.coe.int/16804fc94c

3.5 Судові рішення в системі джерел адміністративного права

Судові рішення як джерело адміністративного права посідають важливе місце в системі сучасного правового регулювання, особливо в умовах становлення правової держави, розвитку адміністративної юстиції та посилення ролі судового контролю за публічною адміністрацією. Зазначимо, що, говорячи про судові рішення як джерело адміністративного права в контексті забезпечення єдності судової практики, не йдеться про визнання всіх рішень судів чи впровадження прецеденту в тому вигляді, в якому він існує в англосаксонській правовій системі[162]. Мова йде лише про акти Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду. Водночас у межах національної правової системи суди не створюють нових норм права в буквальному значенні, проте можуть через свої рішення уточнювати, тлумачити або доповнювати чинні нормативно-правові акти. У системі адміністративного права особливу вагу мають: рішення адміністративних судів; рішення Конституційного Суду України (у частині тлумачення та визнання неконституційними норм, що застосовуються у сфері публічного адміністрування); рішення Верховного Суду, особливо – Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду; рішення Європейського суду з прав людини, які є обов'язковими для України згідно зі статтею 46 Європейської конвенції з прав людини.

Судові рішення виконують кілька ключових функцій: тлумачення норм адміністративного законодавства (особливо загальних понять, як-от «публічний інтерес», «адміністративна дискреція», «зловживання владою»); встановлення стандартів належного адміністрування, процедурної справедливості та дотримання прав людини в публічному адмініструванні; коригування правозастосовної практики органів виконавчої влади, зменшуючи її свавільність; заповнення прогалин у законодавстві, коли суд на основі принципів права формує позицію, що має прецедентне значення. Хоча судові рішення в Україні не мають формального статусу загальнообов'язкового нормативного акта, їх значення як джерела адміністративного права неухильно зростає. Адже вони формують єдність судової практики, сприяють правовій визначеності та передбачуваності, забезпечують реальне верховенство права в адміністративних відносинах. У цьому контексті можна говорити про формування прецедентного підходу в українському адміністративному праві, що сприяє його модернізації та наближенню до європейських стандартів.

Отже, джерела адміністративного права є інструментами правового оформлення публічного адміністрування. Їх нормативне наповнення, форма та юридична сила визначають ефективність регулювання адміністративно-правових відносин, а також рівень легітимності й публічності діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів адміністративного права.

[162] Цуркаленко Ю. В. Визнання судових рішень джерелом адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. *Форум права*. 2015. (4). С. 297–301.

3.6 Неформалізовані джерела адміністративного права

Окрім формалізованих джерел адміністративного права, що мають нормативно визначену форму (наприклад, закони, підзаконні акти, міжнародні договори), у системі джерел адміністративного права дедалі більшого значення набувають неформалізовані джерела. Під неформалізованими джерелами розуміють такі, що не мають офіційної зовнішньої форми, але містять положення, які фактично виконують регуляторну функцію в адміністративно-правових відносинах. Протягом тривалого часу ці джерела не визнавалися в українській правовій доктрині як повноцінні елементи джерельної бази права. Однак сучасний розвиток правової теорії та практики правозастосування зумовлює їх визнання як таких, що відіграють допоміжну, але суттєву роль у правовому регулюванні публічних відносин. Неформалізовані джерела адміністративного права характеризуються низкою ознак:

– принциповий характер змісту, що не відображає конкретних правових норм, але слугує формою вираження загальних засад адміністративного права (наприклад, норми моралі, які не закріплені у нормативних актах, але є важливим елементом етики публічного управління);

– суб'єктивність тлумачення, яка проявляється в можливості різного трактування адміністративно-правових норм, зокрема в межах авторитетних коментарів учених-адміністративістів до одного й того самого нормативного акта;

– необов'язковість застосування, що виявляється у відсутності встановленої процедури ухвалення, механізмів державного примусу або юридичних санкцій за невиконання;

– змінність і нестабільність складу, що означає періодичну актуалізацію окремих джерел (наприклад, лише актуальні коментарі до чинних актів можуть бути використані на практиці);

– зв'язок із сучасним рівнем розвитку суспільства, що вимагає орієнтації лише на ті джерела, які відображають поточний стан правової та адміністративної науки.

До найпоширеніших форм неформалізованих джерел адміністративного права належать:

а) норми моралі (етичні стандарти поведінки посадових осіб);

б) правові звичаї (зокрема, застосування практики «Інкотермс» у митних правовідносинах);

в) правова доктрина – система концептуальних наукових підходів, сформованих у працях учених.

Зазначається в науковій літературі – доктриною розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції – сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет науки і галузі права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей та інститутів[163]. У широкому розумінні пра-

[163] Битяк Ю. П., Лученко Д. В. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України.* 2021. № 10. С. 44–59. URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001417033

вова доктрина – це сукупність науково обґрунтованих і систематизованих поглядів, які виражають стратегічні напрями розвитку правової системи та виступають інструментом впливу на правотворчість, правозастосування і правотлумачення. Основними джерелами правової доктрини виступають: наукові праці вітчизняних і зарубіжних правознавців; експертні висновки, аналітичні довідки, коментарі до законодавства; концепції розвитку адміністративного права, підготовлені в рамках міжгалузевих наукових проєктів або робочих груп при державних інституціях.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Що розуміється під джерелами адміністративного права та які основні підходи до їх визначення існують у правовій доктрині?
2. Які ознаки притаманні джерелам адміністративного права та за якими критеріями здійснюється їх класифікація?
3. Які види формалізованих національних джерел адміністративного права України виокремлюють та в чому полягає їх специфіка?
4. У чому полягає роль Конституції України як першоджерела адміністративного права?
5. Яким чином здійснюється адаптація адміністративного законодавства України до європейських стандартів і які правові інструменти при цьому використовуються?
6. Яке місце займають міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, у системі джерел адміністративного права?
7. У чому полягає значення практики Європейського суду з прав людини як джерела адміністративного права України?
8. Яка роль директив Європейського Союзу у формуванні та розвитку національного адміністративного законодавства?
9. Що таке європейські акти «м'якого» права (soft law) та яким є їх вплив на адміністративно-правове регулювання?
10. Яким чином судові рішення та неформалізовані джерела доповнюють систему джерел адміністративного права України?

Розділ 4
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ФІЗИЧНИХ ОСІБ

4.1 Фізичні особи як суб'єкти адміністративного права

Адміністративне право в сучасному розумінні є тією галуззю права, яка безпосередньо й постійно взаємодіє з людиною: від оформлення паспорта до звернення за соціальною допомогою, подання скарг чи заяв, отримання довідок, дозволів або ліцензій. Сьогодні фізична особа виступає не лише як адресат владних рішень і приписів, а й активний учасник, ініціатор процедур, суб'єкт, без якого адміністративні правовідносини втрачають свій зміст.

Сучасна європейська правова традиція розглядає людину не як об'єкт впливу влади, а як її центральний суб'єкт та її головну цінність. Людиноцентристський підхід у сфері адміністративного права виходить з того, що діяльність держави та органів публічної адміністрації повинна бути спрямована передусім на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, а не лише на виконання владних завдань: будь-які дії публічної адміністрації оцінюються крізь призму того, як вони впливають на права, свободи та законні інтереси фізичних осіб. Цей підхід знайшов своє закріплення у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, яка гарантує кожному право на належне урядування, тобто на справедливу, своєчасну, неупереджену і прозору адміністративну процедуру.

Відповідно, фізична особа виступає повноправним і рівноправним учасником адміністративно-правових відносин, а суб'єкт публічної влади зобов'язаний не тільки регламентувати її обов'язки, а й створювати умови для реалізації прав і свобод: згідно зі статтею 3 Конституції України, людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Це положення Конституції України створює ціннісні засади розвитку адміністративного права і функціонування всієї публічної адміністрації. Отже, фізична особа перебуває у центрі адміністративних правовідносин як активний суб'єкт, здатний реалізовувати власні права, впливати на рішення органів влади та контролювати їх діяльність.

Місце та значення людини в адміністративних правовідносинах найповніше відображає поняття її адміністративно-правового статусу, яке дає змогу визначити її фактичне й юридичне становище. У соціальному вимірі правовий статус є визначеною

системою можливостей для життєдіяльності особи. У праві ця система закріплюється через комплекс юридичних (суб'єктивних) прав, обов'язків і законних інтересів, зміст яких формується під впливом чинних суспільних відносин. Правовий статус загалом встановлює підстави і межі діяльності людини стосовно інших осіб і колективів, а також напрями її активності та самореалізації. Він визначає рівень свободи особи й водночас є важливим інструментом забезпечення її потреб, інтересів та умов для всебічного і вільного розвитку.

Адміністративно-правовий статус особи – *це комплекс конкретно визначених законом та іншими нормативно-правовими актами суб'єктивних прав і обов'язків, які гарантують участь фізичної особи в публічному адмініструванні та забезпечують реалізацію її публічних і особистих інтересів через діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.*

Права й обов'язки фізичної особи у сфері адміністративного права переважно походять від конституційних положень і деталізуються в численних законах та підзаконних актах. Водночас існує чимало прав і обов'язків, що не передбачені конституцією, а установлюються окремими нормативними актами, узгодженими з конституційною концепцією становища людини і громадянина в Україні (наприклад, права та обов'язки водія, студента, учасника адміністративної процедури тощо).

Основу адміністративно-правового статусу особи визначає Конституція, та Закони України. Проте *головну роль у формуванні та реалізації адміністративних прав і обов'язків відіграють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування*, які:

1) ухвалюють правові акти, що впливають на зміст правового статусу громадян або зумовлюють набуття ними певних прав і обов'язків;
2) організовують виконання законів, безпосередньо пов'язаних із цим статусом;
3) сприяють громадянам у реалізації їхніх прав;
4) здійснюють захист прав і свобод.

Крім того, ці органи конкретизують права й обов'язки, закріплені в Конституції, а також у межах своєї компетенції встановлюють права та обов'язки на рівні першої інстанції (наприклад, права та обов'язки студента у Типовому положенні про ЗВО, або права водія та пішохода у Правилах дорожнього руху).

Зміст адміністративно-правового статусу особи формується не лише переліком цих прав і обов'язків в законодавстві, але й **структурою,** тобто внутрішньою організацією елементів адміністративно-правового статусу, співвідношенням загальних та спеціальних норм, способом їх конкретизації та реалізації. Загалом у структурі виділяють:

- **юридичну правосуб'єктність (право- та дієздатність, деліктоздатність);**
- **суб'єктивні права та гарантії їх реалізації;**
- **юридичні обов'язки;**
- **законні інтереси.**

Особливість адміністративно-правового статусу фізичної особи полягає у тому, що, крім загального, кожна конкретна особа має свій спеціальний («індивідуальний»)

адміністративно-правовий статус, на зміст і обсяг якого впливають численні фактори як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Так, іноземці, ВПО, військовослужбовці, державні службовці чи особи з інвалідністю мають модифіковану структуру статусу: одні елементи їх адміністративно-правового статусу звужені наявністю обмежень і заборон для цих категорій осіб, інші – розширені внаслідок надання додаткових прав гарантій або пільг.

Отже, адміністративне право закріплює провідну роль фізичної особи в системі публічно-правових відносин, виходячи з пріоритету прав, свобод і законних інтересів людини. Воно не лише визначає перелік прав та обов'язків фізичних осіб, а й встановлює механізми їх реалізації, гарантії та способи захисту, а сама людина, вступаючи в адміністративні правовідносини, постає як їх активний учасник, здатний впливати на зміст та якість рішень публічної адміністрації.

4.2 Структура адміністративно-правового статусу фізичної особи

Структура адміністративно-правового статусу громадянина складається з таких елементів: 1) правосуб'єктність; 2) суб'єктивні права і юридичні обов'язки; 3) відповідальність (яка має вторинний характер, оскільки реалізується тільки в результаті вчиненого правопорушення).

4.2.1 Адміністративна правосуб'єктність фізичних осіб

Адміністративно-правовий статус конкретного учасника адміністративного права реалізується через адміністративну правосуб'єктність, яка виступає необхідною умовою його існування. Під адміністративною правосуб'єктністю розуміють можливість особи бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування (адміністративна правоздатність), а також здатність самостійно здійснювати ці права й обов'язки (адміністративна дієздатність).

Усі особи, що беруть участь у адміністративних право-відносинах, рівною мірою здатні набувати права та виконувати обов'язки. У загальній теорії права ця властивість виражається поняттям **правоздатності**, тобто здатності бути суб'єктом юридичних відносин. Така правоздатність, властива кожній людині від народження, називається абстрактною або загальною.

Водночас слід відрізняти загальну правоздатність від спеціальної (конкретної), яка полягає в можливості реалізовувати суб'єктивні права лише у визначених законодавством умовах. Загальна правоздатність притаманна всім без винятку, а обсяг спеціальної залежить від передбачених нормами права обставин. Наприклад, будь-який громадянин України володіє правом звернення до органів влади зі скаргою (наявність загальної правоздатності), але тільки особа, яка пройшла конкурс, може набути статус державного службовця (набуття спеціальної правоздатності).

Адміністративна правоздатність невідчужувана. Жодна особа не може добровільно відмовитися від неї, і така відмова не матиме юридичних наслідків. Усі люди

правоздатні, однак обсяг прав, якими може володіти конкретна особа за конкретних обставин, істотно відрізняється. Це зумовлює існування обмежень правоздатності, які зазвичай поділяються на три групи: фізичні, пов'язані з несумісністю правових відносин і каральні обмеження.

1. Фізичні обмеження. До них належать вік та стан здоров'я. Так, Закон України «Про громадські об'єднання» визначає мінімальний вік засновників: 18 років для громадських організацій і 14 років для молодіжних або дитячих організацій. Аналогічно, у Кодексі цивільного захисту встановлено, що до служби у державній пожежній охороні можуть бути прийняті лише особи, які досягли 18 років і мають належний рівень фізичної придатності. Додатково прикладом фізичного обмеження можна назвати заборону на водіння транспортних засобів для осіб з тяжкими захворюваннями зору чи психічними розладами, що визначається медичними висновками.

2. Обмеження, що виникають через несумісність адміністративних відносин. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», державні службовці не можуть здійснювати підприємницьку діяльність чи суміщати посади із депутатським мандатом у місцевих радах. До цієї категорії можна віднести і заборону військовослужбовцям бути членами політичних партій, що покликано запобігти конфлікту інтересів між службовими обов'язками та політичною діяльністю.

3. Каральні обмеження. Вони накладаються рішенням суду або іншого юрисдикційного органу та мають тимчасовий характер. Наприклад, позбавлення права керувати автомобілем, полювати, а також заборона обіймати певні державні чи муніципальні посади.

Наявність загальної чи спеціальної правоздатності ще не означає фактичного володіння певним суб'єктивним правом. Наприклад, навіть якщо особа відповідає умовам, визначеним ст. 4 Закону України «Про державну службу», вона не стає державним службовцем автоматично, без проходження конкурсу та призначення.

Адміністративна дієздатність, тобто здатність самостійно реалізовувати права й виконувати обов'язки, також варіює залежно від обставин. Її обсяг визначається, насамперед, віком, станом здоров'я та соціальним статусом.

1. Віковий критерій **обсягу дієздатності, згідно з яким вона** поділяється на повну, обмежену і часткову.

- Повна виникає у 18 років.
- Обмежена – у 16 років (з цього віку допускається, наприклад, адміністративна відповідальність).
- Часткова – у молодшому віці: наприклад, дитина самостійно може звернутися за отриманням медичної допомоги, викликати поліцію та рятувальні служби, брати участь в учнівському самоврядуванні, бути членом дитячих громадських об'єднань, отримувати деякі адміністративні послуги (в 14 років отримати ID-картку), самостійно звертатися до служби у справах дітей для отримання певного статусу або допомоги (з 14 років). Отже, часткова адміністративна дієздатність – це механізм, який дозволяє дитині бути активним учасником публічно-правових відносин ще до досягнення повноліття. Вона забезпечує можливість самостійно користуватися важливими

адміністративними правами тоді, коли цього потребує безпека, здоров'я або захист інтересів дитини.

2. Стан здоров'я. Належний фізичний і психічний стан є передумовою реалізації багатьох прав та обов'язків. Наприклад, непридатність за станом здоров'я може бути підставою для звільнення від військової служби або для обмеження участі у діяльності, що потребує певного рівня фізичного здоров'я чи особливої фізичної витривалості чи відповідальності (наприклад, керування автомобілем, служба у підрозділах ДСНС та ін.).

3. Належність до певних соціальних спільнот. Окремі групи населення наділяються додатковими правами, закріпленими у законодавстві. Це, зокрема, внутрішньо переміщені особи, учасники бойових дій, ліквідатори аварії на ЧАЕС, військовослужбовці та члени їхніх сімей, молодь, особи з інвалідністю. Наприклад, учасники бойових дій мають право на першочергове отримання земельних ділянок, а особи з інвалідністю – на пільговий порядок доступу до соціальних послуг.

Отже, адміністративна правоздатність і дієздатність виступають базовими елементами адміністративної право-суб'єктності, яка забезпечує людині можливість бути повноправним учасником правовідносин у сфері публічного управління.

4.2.2 Суб'єктивні права та обов'язки особи в адміністративному праві

1. Поняття суб'єктивних публічних прав особи. У сучасному правовому дискурсі проблема прав людини набуває особливої актуальності як у сфері теоретичних досліджень, так і в контексті практичного правозастосування. Права людини перестають розглядатися як виключно декларативна категорія й дедалі більше сприймаються як фундаментальний елемент організації державної влади та функціонування правової системи.

Протягом тривалого періоду адміністративне право розвивалося в межах державоцентричної парадигми, де домінував підхід до особи як до об'єкта управлінського впливу. Такий підхід був характерним для правової доктрини радянського типу, яка залишила значний слід у національній правовій традиції. У межах цієї парадигми права людини сприймалися як похідні від волі держави, тобто як такі, що виникають завдяки наданню та гарантуванню з боку органів влади. Натомість сучасна правова доктрина, орієнтована на гуманістичні та ліберальні цінності, утверджує концепцію природного характеру прав людини, їхньої незалежності від державного визнання та закріплення.

Визначальним чинником трансформації уявлень про адміністративне право виступає впровадження людиноцентричного підходу, згідно з яким особа є не об'єктом, а повноцінним суб'єктом правовідносин, що здійснює активний вплив на формування та реалізацію публічної влади. У цьому контексті особливого значення набуває категорія «суб'єктивні публічні права», що виступає юридичним вираженням можливостей особи реалізовувати свої права у сфері публічного адміністрування.

Сучасне розуміння прав людини виходить з того, що ними є *базові можливості та свободи, без яких людина не може існувати й розвиватися як особистість*.

До них належать право на життя, гідність, свободу, рівність перед законом, свободу слова та багато інших.

Сучасний світовий підхід до прав людини ґрунтується на **ліберальній концепції природних прав, яка полягає у тому, що:**

1) **люди народжуються вільними і рівними** у своїй гідності та правах;
2) жодна особа чи орган влади не може позбавити людину цих прав;
3) свобода кожної людини обмежується лише тим, щоб не шкодити іншим;
4) **закон** визначає межі свободи і діє за принципом: «дозволено все, що не заборонено законом».

Наприклад, право на свободу пересування належить людині від народження. Держава не «дарує» його, а встановлює такий порядок його реалізації, який би забезпечував баланс захисту приватного і публічного інтересу особи у цій сфері (наприклад, через видачу паспортів, регулювання виїзду за кордон тощо), а також захищає людину від незаконних обмежень цього права.

Основоположний документ, який закріпив базовий перелік прав людини, – Всесвітня декларація прав людини (ООН, 1948 р.). В Україні вони знайшли відображення у розділі II Конституції України. Ці норми є фундаментом для законодавства, зокрема й адміністративного. Проте, незважаючи на активізацію адміністративної юстиції та удосконалення адміністративних процедур в Україні, у науковій та навчальній літературі все ще домінують підходи, що обмежують права особи рамками «дозволеної державою поведінки». Така інтерпретація не відповідає сучасним вимогам правової доктрини, у межах якої права людини визнаються апріорі наявними, а не похідними. Крім того, вона суперечить конституційним засадам, зокрема положенням Розділу II Конституції України, в якому права і свободи людини і громадянина визначаються як невід'ємні та непорушні. Отже, в контексті дії норм адміністративного права (як і інших галузей публічного права) розуміння базових людських прав, насамперед, означає, що:

– вони не створюються державою, а існують об'єктивно за межами писаних норм;
– є природними та невід'ємними;
– держава може лише їх гарантувати та захищати;
– будь-які обмеження прав мають бути передбачені законом і обґрунтовані.

Специфіку адміністративних прав особи наука адміністративного права визначає через категорію «суб'єктивні публічні права». В сучасній вітчизняній літературі суб'єктивні публічні права найчастіше класифікують за напрямами публічних відносин, в межах яких відбувається їх реалізація:

– права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на участь у здійсненні правосуддя, право на участь у здійсненні громадського контролю тощо);
– право на звернення;
– право на мирні зібрання;
– право на свободу об'єднань;
– право на доступ до публічної інформації.

Спільною рисою зазначених видів суб'єктивних публічних прав є те, що вони реалізуються в публічно-правовій сфері. Проте їх аж ніяк не можна назвати суто адміністративними суб'єктивними правами особи. Значна частина зазначених вище суб'єктивних прав – це конституційні права (право на свободу зібрань та об'єднань, пасивне та активне виборче право). Або ж вони можуть встановлюватися нормами інших галузей права, крім адміністративного: так, право на доступ до публічної інформації або право на участь у здійсненні громадського контролю можуть бути елементами і конституційно-правового, і адміністративно-правового, і екологічно-правового статусу особи.

Суб'єктивними публічними правами, які фізична особа реалізує в межах адміністративно-правових відносин, можна вважати:

– право на отримання адміністративних послуг (видача паспорта, реєстрація місця проживання);
– право на участь у адміністративних процедурах (подання заяв, скарг);
– право на оскарження рішень органів влади;
– право на доступ до публічної інформації.

Необхідною умовою ефективного функціонування інституту суб'єктивних публічних прав є захист не тільки приватного, а й публічного інтересу. У зв'язку з цим важливо застосовувати сучасне розуміння категорії «публічний інтерес», оскільки публічний інтерес тривалий час ототожнювався з інтересами держави або суспільства в цілому, що спричинювало ігнорування індивідуальних потреб та прав окремої особи. Натомість сучасний підхід передбачає розуміння публічного інтересу як узагальненого інтересу членів суспільства, що не суперечить, а навпаки, ґрунтується на захисті прав і свобод кожної особи. Отже, суб'єктивні публічні права реалізуються лише тоді, коли інтерес окремої особи узгоджується із загальновизнаними цілями публічної адміністрації. Така синергія можлива тільки за умови визнання рівноцінності особи в правовідносинах з органами публічної влади, а також забезпечення належних процедурних механізмів, що гарантують справедливість, відкритість і прозорість адміністративної діяльності.

2. Право на належне урядування як базове суб'єктивне адміністративне право особи. У попередньому розділі ми вже визначили, що обсяг і зміст поняття суб'єктивних публічних прав не дає підстав вважати їх явищем виключно адміністративного права. Більшість із таких суб'єктивних публічних прав можуть бути реалізовані і в інших галузях права – конституційному, екологічному та ін.

В адміністративному праві дедалі виразніше постає потреба в такому виді суб'єктивних публічних прав, який би відображав його предметну специфіку, підкреслював галузеву самостійність і водночас охоплював усі ключові риси сучасних адміністративно-правових відносин. Таким видом суб'єктивних публічних прав є *«право на належне урядування»*. Його зміст визначений у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу та визнаний у законодавстві більшості європейських держав одним з основоположних прав людини у відносинах із публічною адміністрацією.

Зміст цього права Хартія визначила так:

1. Кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд її справи в розумний термін інститутами і органами Європейського Союзу. Це право передбачає, зокрема:

• право кожної людини висловити свою думку до того, як до неї будуть застосовані заходи, які можуть спричинити для неї несприятливі наслідки;

• право кожної людини на доступ до матеріалів справи, що її стосується, при дотриманні конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;

• обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

2. Кожна людина має право на відшкодування Співдружністю шкоди, яка спричинена його інститутами або його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів.

3. Кожна людина може звертатися в інститути Європейського Союзу однією з офіційних мов договорів і повинна отримати відповідь тією самою мовою[164].

Це право має конкретний і нормативно визначений зміст, закріплений у низці актів ЄС, і безпосередньо пов'язане з принципами належного урядування. Воно передбачає встановлення стандартів взаємодії між громадянином і органами публічної влади, що забезпечують прозорість, справедливість і ефективність адміністративних процедур. Отже, «право на належне урядування» є інструментом, який робить реалізацію публічних прав реальною, а не декларативною.

Загалом до таких засадничих положень належать:

– право особи бути вислуханою (або право на участь);
– принцип доступу до інформації;
– принцип допомоги та представництва;
– принцип викладу мотивів;
– забезпечення засобів правового захисту.

В Україні право на належне урядування поки що не має прямого закріплення у законодавстві. Навіть у країнах ЄС воно часто розглядається як «м'яке право», тобто рекомендаційний стандарт. Проте для нас, у контексті європейської інтеграції та наближення до стандартів ЄС, впровадження такого виду суб'єктивних прав, як «право на належне урядування» має особливе значення. Уже сьогодні низка нормативних актів частково реалізує цю ідею. Зокрема, Кодекс адміністративного судочинства, закони «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру» містять принципи і гарантії, які відповідають європейським уявленням про належне урядування.

На сьогоднішній день поняття «права на належне урядування» поки що використовується переважно в контексті адміністративних процедур чи адміністративних послуг. Однак його значення значно ширше: воно охоплює всю сферу адміністративних правовідносин, де публічна влада виконує організаційні та виконавчі функції

[164] Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk#Text

з метою захисту прав і свобод людини та належного функціонування державних і місцевих інституцій. Так, право на належне урядування має і практичний вимір у сфері державної служби. Воно передбачає дотримання державними службовцями чітких стандартів поведінки, повагу до прав людини та застосування прозорих управлінських методів, оскільки запровадження європейських принципів державної служби в Україні є необхідною умовою наближення до Європейського адміністративного простору[165].

Водночас існує сфера, де ця ідея поки що не відображена взагалі, – адміністративна відповідальність. Кодекс про адміністративні правопорушення залишається здебільшого радянським за духом, а більшість справ розглядаються поза судом. У такій ситуації врахування права особи на належне урядування при здійсненні контрольних і наглядових функцій органами влади видається не лише бажаним, а й логічним.

3. Суб'єктивні адміністративні обов'язки особи. Окрім суб'єктивних прав, у сфері адміністративно-правових відносин фізичні особи мають і певні обов'язки. Виконуючи конституційний обов'язок забезпечення прав і свобод громадян, органи публічної влади водночас уповноважені вимагати від них правомірної поведінки, що відповідає встановленим юридичним нормам. З цією метою законодавство визначає коло обов'язків громадян, порядок їх реалізації та заходи юридичної відповідальності за їх невиконання чи неналежне виконання.

Адміністративно-правовий обов'язок – це закріплена нормами права міра належної поведінки особи, яка об'єктивно необхідна для забезпечення публічних інтересів та правопорядку. У будь-яких правовідносинах – цивільних, кримінальних чи адміністративних – учасники наділяються комплексом прав і обов'язків. Невиконання адміністративно-правового обов'язку тягне застосування заходів державного примусу: від адміністративного стягнення (штраф, попередження, конфіскація) до звернення до суду.

Основні ознаки суб'єктивних адміністративно-правових обов'язків:

– передбачають належну або обов'язкову для виконання поведінку;

– покладаються лише на осіб, що мають адміністративну правосуб'єктність (право- та дієздатність);

– їх реалізація спрямована на захист публічного інтересу;

– виникають та існують у межах конкретних адміністративних правовідносин;

– тісно пов'язані з суб'єктивними адміністративними правами;

– забезпечуються можливістю застосування публічного примусу.

Залежно від змісту та умов виникнення права та обов'язки у сфері адміністративного права поділяють на **абсолютні** та **відносні**.

Абсолютні права та обов'язки – безумовні, не залежать від конкретних обставин і поширюються на всіх осіб.

[165] Перспективним кроком може стати ухвалення Кодексу належної управлінської поведінки державних службовців, який закріпив би ці стандарти на нормативному рівні.

Відносні права та обов'язки часто є елементами спеціального адміністративно-правового статусу особи і виникають у зв'язку із проходженням особою спеціальної процедури набуття такого права, внаслідок якої особа отримує правопідтверджуючий документ, на підставі якого вона може реалізовувати певне право або виконувати певний обов'язок.

Тобто абсолютні права та обов'язки діють завжди і для всіх, незалежно від того, чи проходила особа якусь спеціальну процедуру або отримувала дозвіл. Їх не потрібно оформлювати спеціальним документом або підтверджувати. Наприклад, права та обов'язки пішоходів, установлені Правилами дорожнього руху, абсолютні: для їх набуття та виконання не треба отримувати посвідчення чи проходити навчання. Але з моменту, коли особа стає пішоходом, у неї одразу з'являються як права, так і обов'язки. Наприклад, це право на перевагу під час переходу проїзної частини позначеними нерегульованими пішохідними переходами (п. 4.16 а) Правил дорожнього руху), або ж обов'язок дотримуватися сигналів світлофора, переходити дорогу тільки у встановлених місцях і не створювати небезпеки для водіїв (п. 4.8 та 4.14 ПДР). До абсолютних також належить обов'язок дотримуватися правил благоустрою населених пунктів. Якщо людина викидає сміття у недозволеному місці, вона порушує ст. 152 КУпАП, і не важливо, чи є вона підприємцем, студентом або туристом – цей обов'язок розповсюджується на всіх осіб. До абсолютних можна віднести й суб'єктивні адміністративні права, що входять до права на належне урядування (наприклад, право на звернення до органу публічної влади).

Відносні права та обов'язки, навпаки, не виникають автоматично, а пов'язані з набуттям людиною певного спеціального статусу. Щоб отримати цей статус, зазвичай треба пройти процедуру і мати правопідтверджуючий документ. Наприклад, щоб стати водієм, потрібно скласти відповідний іспит і отримати посвідчення водія. Лише після цього в особи з'являється право керувати транспортним засобом відповідної категорії і, водночас, виникає низка обов'язків: мати при собі водійське посвідчення, дотримуватися швидкісних обмежень, проходити медогляди у визначених випадках (п. 2.1–2.5 ПДР). Ще одним прикладом набуття відносних прав та обов'язків є режим ліцензійної діяльності. Наприклад, щоб здійснювати торгівлю алкоголем і тютюном, потрібно отримати відповідну ліцензію. Після її отримання підприємець має право продавати ці види товарів, але одночасно з'являється і низка обов'язків: дотримуватися вимог до місця торгівлі, не продавати неповнолітнім та ін. Якщо порушити ці вимоги, ліцензію можуть анулювати, а особу – оштрафувати. З цього випливає ще одна особливість відносних адміністративних прав та обов'язків: можливість органів публічної влади позбавити таких прав особу внаслідок анулювання виданого дозволу, тоді як абсолютні права та обов'язки невід'ємні.

Таким чином, абсолютні адміністративні права й обов'язки особа набуває та виконує без жодних додаткових умов, а відносні з'являються тільки тоді, коли вона свідомо отримує спеціальний адміністративно-правовий статус.

4.3 Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус особи

Наявність загальної та спеціальної адміністративної правосуб'єктності зумовлює існування *загального та спеціального адміністративно-правового статусу громадянина*. Кожна особа володіє загальним адміністративно-правовим статусом, який рівний для всіх і водночас може бути суб'єктом одного або кількох спеціальних адміністративно-правових статусів (студент, неповнолітній). У більшості випадків спеціальна правосуб'єктність просто доповнює загальну. Однак існують випадки, коли спеціальний адміністративно-правовий статус впливає на загальний, обмежуючи або видозмінюючи його (наприклад, статус військовослужбовця впливає на такі загальні права, як право на освіту, свободу пересування, вибір місця проживання).

У деяких випадках, при наявності обставин, передбачених законодавством як загальний статус особи, так і адміністративно-правовий, може бути обмежено. До таких обставин належать:

1) надзвичайні обставини (масові безпорядки, стихійне лихо, епідемії, епізоотії, воєнні дії);

2) фактори, зумовлені несумісністю певних видів діяльності з рольовою позицією індивідуального суб'єкта;

3) неможливість забезпечити державну безпеку без дотримання певного обмежувального режиму (наприклад, прикордонного режиму, режиму секретності);

4) вчинення індивідуальним суб'єктом неправомірних дій.

У перших трьох випадках передумови виникнення відповідних обмежень передбачені нормативними актами і поширюються на невизначене коло осіб. В останньому випадку обмеження адміністративно-правового статусу характеризуються персоніфікованим індивідуальним характером, оскільки мають характер заходів адміністративного примусу.

4.3.1 Статус членів адміністративних колективів

В адміністративно-правовій науці України поняття **«адміністративний колектив»** означає організовану групу фізичних осіб, об'єднаних спільною діяльністю у сфері, що регулюється нормами адміністративного права, та підпорядкованих єдиному внутрішньому розпорядку, встановленому компетентним органом або керівником відповідної установи.

Особливість адміністративних колективів у цьому розумінні – те, що їхні члени не завжди є посадовими особами чи публічними службовцями. Це можуть бути студенти, учні, курсанти, засуджені, військовослужбовці строкової служби, особи, які перебувають у спеціальних навчальних чи виховних закладах, а також інші категорії осіб, для яких характерне об'єднання у стійкі групи з певною організаційною структурою та внутрішнім порядком.

Адміністративні колективи створюються і функціонують не стихійно, а внаслідок дії нормативно встановлених правил. Їх формування передбачене законами

та підзаконними актами, а внутрішній порядок регулюється статутами, положеннями, наказами і розпорядженнями. Такий порядок визначає:

– права та обов'язки членів колективу;
– систему підпорядкування і дисциплінарної відповідальності;
– розпорядок діяльності, включно з часом та умовами виконання завдань;
– способи заохочення і покарання.

Наявність чіткого внутрішнього регламенту є необхідною ознакою адміністративного колективу, оскільки саме він відрізняє його від випадкових або неформальних груп людей.

До колективів такого типу можна віднести:

Навчальні колективи – це організовані групи студентів, учнів, курсантів, які проходять навчання у закладах освіти. Їх діяльність регламентується статутом закладу, правилами внутрішнього розпорядку, наказами керівництва. Наприклад, академічна група університету або курсантський взвод військового інституту не лише навчаються, а й зобов'язані дотримуватися встановленої дисципліни, брати участь у заходах закладу, виконувати розпорядження керівників.

Колективи у закладах виконання покарань – це групи осіб, які відбувають покарання й об'єднані з метою організації праці, виховної роботи та підтримання порядку у місцях позбавлення волі. Вони формуються за рішенням адміністрації установи, мають своїх старших (бригадирів, командирів відділень), підкоряються режимним вимогам.

Колективи у сфері спеціальної або мілітаризованої служби – підрозділи строкової військової служби, добові наряди, караули, рятувальні зміни у пожежних частинах. У таких колективах діє чітка ієрархія, підпорядкування наказам командирів, виконання завдань за затвердженим планом.

Отже, **адміністративний колектив** у цьому значенні – це не просто група людей, а чітко організована соціальна структура, діяльність якої врегульована нормами адміністративного права й підпорядкована досягненню визначених цілей у межах особливого режиму.

4.3.2 Статус суб'єктів адміністративної опіки

Одним із найвиразніших проявів соціальної політики сучасної держави є ***адміністративна опіка –*** специфічна форма діяльності органів публічної влади, спрямована на надання допомоги громадянам, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Адміністративну опіку необхідно чітко відрізняти від суміжних правових явищ, таких як:

- ***цивільно-правова опіка,*** яка стосується захисту особистих і майнових прав недієздатних осіб;
- ***система соціального страхування,*** яка має ширше коло заходів соціальної підтримки та базується на принципі страхування;
- ***державна підтримка суб'єктів господарювання,*** що належить до сфери економічної політики.

Отже, адміністративна опіка є складовою **публічно-правового механізму реалізації соціальної функції держави.** Її сутність полягає у забезпеченні належних умов життя осіб, які потребують допомоги, та у тимчасовому або постійному зміненні їх адміністративно-правового статусу для гарантування доступу до соціальних благ.

Вона відображає турботу публічної влади про соціально вразливі групи населення і заснована на **публічно-правовому обов'язку** держави гарантувати мінімальні соціальні стандарти незалежно від участі особи у трудовій абои службовій діяльності. Тобто адміністративна опіка є частиною механізму реалізації **конституційного права людини на соціальний захист** (ст. 46 Конституції України) та формою практичного втілення принципу соціальної держави.

Суб'єктами адміністративної опіки є особи, які, відповідно до законодавства, визнаються такими, що **потребують державної підтримки.** Залежно від підстав надання допомоги розрізняють дві основні категорії таких осіб:

1. **Соціально вразливі (слабкі) особи** – особи, які потребують допомоги внаслідок складних сімейних чи особистих обставин (діти-сироти, самотні матері, особи з інвалідністю, хворі, члени багатодітних сімей тощо).

2. **Жертви екстремальних чи кризових ситуацій** – особи, які потребують допомоги внаслідок певних несприятливих подій об'єктивного характеру (внутрішньо переміщені особи, безробітні, постраждалі від аварії на ЧАЕС, учасники бойових дій, потерпілі внаслідок стихійних лих, техногенних катастроф або інших надзвичайних подій).

У момент визнання особи такою, що потребує опіки, **її адміністративно-правовий статус змінюється –** з'являється спеціальний обсяг прав та публічно-правових гарантій, які реалізуються у відносинах з органами виконавчої влади або місцевого самоврядування. З припиненням обставин, що зумовили потребу в опіці, цей спеціальний статус втрачає чинність, а особа повертається до загального адміністративно-правового статусу особи.

Отже, адміністративна опіка характеризується **динамічністю статусу суб'єкта**, що відображає рух від звичайного адміністративного статусу до спеціального (пільгового) і назад.

Зміст адміністративної опіки становить сукупність заходів державної підтримки, які реалізуються через:

- ***фінансову допомогу*** – регулярні чи одноразові грошові виплати;
- ***матеріальну допомогу*** – надання житла, забезпечення транспортом, харчуванням, одягом тощо;
- ***соціальне обслуговування*** – медичну, санітарну допомогу, пільги при вступі до навчальних закладів, безкоштовне лікування або протезування;
- ***організаційну підтримку*** – допомогу у працевлаштуванні, виборі місця проживання, отриманні необхідних документів.

Усі ці заходи реалізуються на основі норм адміністративного права, що визначають компетенцію відповідних органів, порядок звернення громадян та процедури надання допомоги.

Адміністративна опіка як форма реалізації владних повноважень спирається на низку основоположних принципів:

Гуманізм – пріоритет захисту людини, повага до її гідності.

Законність – чітке дотримання процедур і правових підстав для надання допомоги.

Реалістичність (доцільність) – врахування матеріальних і організаційних можливостей держави та місцевого самоврядування.

Адресність – надання допомоги тим, хто дійсно її потребує.

У сучасних умовах соціальної політики надання допомоги лише за формальними ознаками, без урахування реального матеріального становища особи є несправедливим. Тому адміністративна опіка має бути **індивідуальною й цілеспрямованою**, здебільшого здійснюватися **на підставі особистої заяви громадянина.**

Водночас під час її реалізації важливо уникати ***соціального утриманства***, коли державна підтримка перетворюється на джерело постійного існування без стимулів до самозабезпечення.

Отже, адміністративна опіка є складовою **публічно-правового механізму реалізації соціальної функції держави.** Її сутність полягає у забезпеченні належних умов життя осіб, які потребують допомоги, та у тимчасовому або постійному зміненні їх адміністративно-правового статусу для гарантування доступу до соціальних благ. Вона поєднує гуманістичні цілі із юридичними засобами їх досягнення, формуючи особливу сферу публічного адміністрування, в якій поєднуються соціальна турбота і правова відповідальність держави перед громадянином.

4.3.3 Статус жителів територій із особливим правовим режимом

У системі адміністративного права **правовий статус** і **правовий режим** є взаємопов'язаними, парними правовими категоріями, що відображають різні аспекти правового регулювання.

Правовий статус характеризує становище ***суб'єкта*** у системі правовідносин, визначає обсяг його прав, обов'язків, компетенцій, юридичних гарантій та обмежень. Це – відображення того, «ким є» особа в межах певних правовідносин і які можливості або зобов'язання на неї покладає держава.

Правовий режим, своєю чергою, стосується ***об'єкта*** **правового регулювання,** тобто конкретної сфери суспільних відносин, території або діяльності, до якої застосовуються спеціальні правила поведінки, обмеження чи дозволи. Саме режим установлює **межі дозволеної поведінки суб'єктів,** визначає порядок реалізації їхніх прав та обов'язків, формуючи в такий спосіб зміст правового статусу.

Окремим проявом взаємозв'язку правового статусу і правового режиму є **адміністративно-правовий статус жителів територій, на яких установлено особливий адміністративно-правовий режим.**

Такі території відрізняються від звичайних адміністративно-територіальних одиниць тим, що в їхніх межах діють спеціальні норми управління, контролю, пересування та господарської діяльності. Відповідно, правовий статус осіб, які проживають або працюють на цих територіях, набуває особливих рис.

За ступенем суворості спеціальні режими поділяються на:

1. Суворі (обмежувальні) режими – передбачають підвищений контроль, обмеження прав і свобод (надзвичайний, воєнний стан, карантин). Особи, які постійно чи тимчасово проживають на територіях із обмежувальним правовим режимом, мають **спеціальний адміністративно-правовий статус,** що включає:

– особливі правила **в'їзду на територію, виїзду з неї, пересування в її межах**;

– обмеження щодо **провадження господарської або професійної діяльності**;

– особливі вимоги до **реєстрації місця проживання чи праці;**

– посилений **контроль з боку державних органів** – поліції, Державної прикордонної служби, військових адміністрацій;

– можливість **застосування адміністративного примусу** до порушників режиму (штрафи, припинення діяльності, затримання, вилучення документів тощо).

До територій з обмежувальним адміністративно-правовим режимом, наприклад, належать:

• ***Прикордонні зони,*** у межах яких встановлюються особливі правила в'їзду, виїзду та перебування (регулюються постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 «Про прикордонний режим»).

• ***Закриті адміністративно-територіальні утворення,*** де розташовані стратегічні об'єкти (військові частини, підприємства оборонного комплексу).

• ***Зони екологічного лиха*** – наприклад, **Чорнобильська зона відчуження,** де діє спеціальний пропускний режим і регламентуються умови праці.

• ***Території, де запроваджено надзвичайний, воєнний стан або карантин,*** що супроводжуються тимчасовим обмеженням прав і свобод громадян. Наприклад, у період дії воєнного стану, запровадженого Указом Президента України № 64/2022, громадяни зобов'язані дотримуватися правил комендантської години, обмежень на виїзд чоловіків призовного віку, правил світломаскування. У разі порушення встановлених обмежень особи підлягають притягненню до адміністративної відповідальності на підставі ст. 210-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2. Пільгові режими – спрямовані на стимулювання певних видів діяльності, зменшення адміністративного навантаження (вільні економічні зони, технопарки). Пільгові режими мають території, на яких держава надає **спеціальні податкові, митні, інвестиційні або адміністративні пільги** для стимулювання розвитку економіки, науки, туризму чи соціальної інфраструктури. До територій з пільговим адміністративно-правовим режимом, наприклад, належать:

• *Курортні та рекреаційні території,* що мають пільговий адміністративно-правовий режим, спрямований на охорону природних лікувальних ресурсів і розвиток туризму. Закон України «Про курорти» (2000 р.) передбачає спеціальні умови користування землею, обмеження забудови, пільги для санаторно-курортних установ. До таких територій належать курорти державного значення – Трускавець, Моршин, Свалява, Бердянськ, Скадовськ. Місцеві ради мають право встановлювати знижені ставки орендної плати й податків для підприємств, що діють у межах курортної зони.

• *Наукові та технологічні парки,* що функціонують як території інноваційного розвитку. Їх діяльність визначається Законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (1999 р.). Учасникам надаються пільги з ввізного мита, ПДВ, амортизаційних відрахувань, а також державна підтримка у формі грантів і замовлень. Прикладами є технопарки «Інститут електрозварювання ім. Патона», «Інститут монокристалів», «Інститут надтвердих матеріалів ім. Бакуля». Ці структури сприяють комерціалізації наукових розробок і зміцненню національної інноваційної системи.

• *Території соціально-економічного розвитку після техногенних катастроф*. Дія такого типу пільгових режимів, наприклад, розповсюджується на місто Славутич, яке було спеціально збудоване для працівників Чорнобильської АЕС (Закон України «Про спеціальну економічну зону «Славутич»« від 3 червня 1999 року). Для нього встановлено особливий режим господарської діяльності, спрямований на збереження робочих місць і підтримку місцевої економіки: пільгове оподаткування, державні дотації, пільги для комунальних підприємств. Подібні режими мають на меті забезпечити соціальний захист населення й відновлення економіки після техногенних або екологічних криз.

• *Індустріальні парки* – сучасна форма пільгового адміністративно-правового режиму, покликана замінити застарілі ВЕЗ і ТПР. Закон України «Про індустріальні парки» (від 21 червня 2012 р.) встановлює податкові та митні пільги для учасників: звільнення від ПДВ і мита на обладнання, компенсацію витрат на підключення до інженерних мереж, державну підтримку інфраструктури. Прикладами є парки «Біла Церква», «Львів Технополіс». Вони поєднують економічні стимули з прозорими адміністративними процедурами, орієнтованими на розвиток виробництва.

За часовими межами дії розрізняють:

• ***Постійні режими,*** що встановлюються законами України (наприклад, Закон «Про природно-заповідний фонд України»);

• ***Тимчасові (ситуаційні),*** які вводяться державними органами залежно від обставин (наприклад, Президентом України – воєнний або надзвичайний стан; Кабінетом Міністрів – карантин; головою обласної адміністрації – обмеження пересування в разі стихійного лиха).

Отже, спеціальні адміністративно-правові режими створюють особливі умови для реалізації прав і обов'язків громадян, юридичних осіб, органів влади на певних територіях. Відповідно, зміна правового режиму – запровадження надзвичайного стану, створення ВЕЗ чи оголошення карантину – автоматично трансформує адміністративно-правовий статус суб'єктів, які перебувають під його дією.

4.3.4 Статус суб'єктів дозвільної системи

Дозвільна система – це встановлений законом порядок взаємодії між публічною адміністрацією та приватними особами (насамперед, суб'єктами господарювання) з приводу надання права на певні дії або види діяльності, які без такого права заборонені чи обмежені. Інститут дозвільної системи регулюється такими нормативними

актами, як Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон «Про адміністративні послуги», Закон «Про адміністративну процедуру», а також спеціальні акти про ліцензування та профільні порядки / стандарти.

Фізична особа в дозвільній системі – це не лише заявник або одержувач дозволу. Вона є **повноцінним суб'єктом адміністративно-правових відносин**, наділеним комплексом прав, обов'язків і юридичних гарантій, які реалізуються у процесі взаємодії з публічною адміністрацією. Її статус формується на перетині **загального адміністративно-правового статусу фізичної особи** та **спеціального статусу учасника дозвільних процедур**, визначених законодавством України.

Адміністративно-правовий статус фізичної особи як суб'єкта дозвільної системи **–** це визначене законодавством сукупне становище людини у системі дозвільних правовідносин, яке відображає її юридично закріплені можливості (права), обов'язки, гарантії, обмеження та юридичну відповідальність у сфері отримання, використання і припинення документів дозвільного характеру.

Цей статус реалізується у трьох основних ролях особи:

1. **Заявника –** особи, що ініціює дозвільну процедуру.
2. **Одержувача дозволу –** особи, яка набуває права на певну діяльність.
3. **Адресата контролю –** особи, щодо якої може бути здійснено перевірку дотримання умов дозволу чи відкликання документа дозвільного характеру.

Адміністративно-правовий статус фізичної особи у дозвільних відносинах має **комплексний характер,** поєднуючи елементи приватного інтересу та публічного обов'язку. Передусім він відзначається ***двоєдиною природою***: особа реалізує своє право на здійснення певного виду діяльності, але робить це у межах публічно-правового регулювання. У такий спосіб держава не лише задовольняє потреби особи шляхом надання дозволу, а й контролює дотримання суспільно значущих стандартів щодо реалізації наданого права – безпеки, якості, добросовісності.

Цей статус має також ***спеціалізований характер,*** оскільки його зміст залежить від сфери, в якій особа бажає діяти. Наприклад, вимоги до отримання дозволу у сфері будівництва суттєво відрізняються від вимог у галузі транспорту чи охорони довкілля. Кожна сфера має власний набір спеціальних законів, стандартів та контрольних процедур.

Основу спеціального адміністративно-правового статусу особи як суб'єкта дозвільної системи формують її особливі права, обов'язки та відповідальність.

Права фізичної особи в межах дозвільної системи формують основу її правового статусу та відображають баланс між приватною ініціативою і публічними гарантіями. Отримання дозволу – це не владний акт державного управління, а реалізація гарантованого законом **суб'єктивного публічного права** особи. Передусім це ***право на*** *подання заяви* про одержання документа дозвільного характеру особисто, через адміністратора ЦНАП або в електронній формі через державні онлайн-портали. Фізична особа має також ***право на інформацію*** про дозвільну процедуру: перелік необхідних документів, строки розгляду, вартість (якщо така встановлена) та підстави для відмови. Відкритість цих відомостей є елементом принципу прозорості

та правової визначеності у сфері публічного адміністрування. Одним із найважливіших прав особи в межах дозвільної системи є ***право на участь у адміністративній процедурі***. Заявник має бути залучений до процесу розгляду його справи, мати можливість подавати додаткові документи, давати пояснення або усувати недоліки. Відповідно до Закону «Про адміністративну процедуру», рішення дозвільного органу має бути обґрунтованим, пропорційним і таким, що може бути перевірене за змістом[166].

Окреме значення серед прав особи в межах дозвільної системи має ***право на реалізацію принципу «мовчазної згоди»***. У разі, якщо дозвільний орган не прийняв рішення у встановлений законом строк і не повідомив заявника про відмову, особа набуває право провадити діяльність без отримання формального документа. Такий механізм дисциплінує адміністрацію і захищає особу від бюрократичної бездіяльності[167].

Нарешті, важливою складовою правового статусу є ***право на захист***, що охоплює можливість оскарження будь-яких неправомірних рішень чи дій дозвільного органу як в адміністративному, так і в судовому порядку. Судовий контроль виступає гарантією дотримання принципів законності, пропорційності та рівності сторін у процедурі.

Права фізичної особи у сфері дозвільної діяльності завжди мають свій функціональний еквівалент – **обов'язки**, які забезпечують стабільність і правопорядок у дозвільній сфері.

Основним обов'язком є ***надання достовірних та повних відомостей*** у заяві про отримання дозволу. Введення органу в оману, навіть ненавмисне, може призвести до відмови у видачі дозволу чи його анулювання.

Не менш важливе ***дотримання умов, визначених у дозволі***. Після отримання документа особа має діяти відповідно до встановлених технічних, санітарних, екологічних чи інших вимог. Порушення цих умов означає невиконання адміністративного обов'язку й може бути підставою для застосування санкцій.

---

[166] Так, у справі № 400/2839/22 Верховний Суд розглянув спір між приватним підприємством «Лідія» та Державною службою геології та надр України (Держгеонадра) щодо анулювання спеціального дозволу на користування надрами. Дозвільний орган анулював дозвіл із мотивів, які, за твердженням позивача, не відповідали вичерпному переліку підстав, визначеному частиною сьомою статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Позивач вказував, що анулювання було здійснене поза межами закону, а тому акт є недійсним з моменту прийняття.

Верховний Суд погодився з цими доводами, зазначивши, що: «…якщо рішення про анулювання документа дозвільного характеру прийнято з підстав, не передбачених частиною сьомою статті 4-1 Закону № 2806-IV, такий документ вважається чинним, а дія дозволу підлягає поновленню з дати анулювання без прийняття додаткового рішення дозвільного органу». URL: https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=115839324&red=100003cdec4da5b4cab70f876cb5d43cb56ca9&d=5

[167] Прикладом дії цього принципу є справа ТОВ «Акація-Істейт» проти Державної архітектурно-будівельної інспекції (Рішення № 101521199 від 16.11.2021). Підприємство подало заяву через електронний кабінет на дозвіл виконання будівельних робіт. Ч. 2 ст. 37 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлювала строк 10 робочих днів для видачі дозволу або відмови. Але відповідач видав відмову тільки через понад чотири місяці. Позивач наполягав, що строк сплив – і за принципом «мовчазної згоди» дозвіл слід вважати виданим автоматично на 10-й робочий день. Суд погодився з таким підходом. Цей приклад демонструє, що строк є не просто технічною вимогою до рішення, а гарантією права особи: якщо орган не видав дозвільний акт вчасно, особа має право реалізувати діяльність без формального акта. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101521199

Фізична особа також зобов'язана ***повідомляти про зміни*** у відомостях, поданих для отримання дозволу, – зміну адреси, виду діяльності, технічних характеристик чи інших суттєвих обставин. Такі повідомлення підтримують актуальність відомостей у державних реєстрах і сприяють прозорості діяльності.

Важлива також ***обов'язковість співпраці з контролюючими органами***. У разі перевірки дотримання умов дозволу особа зобов'язана надати документи, пояснення чи доступ до об'єктів перевірки. Проте це не позбавляє її права оскаржити неправомірні дії посадових осіб.

Слід зазначити, що обов'язки фізичних осіб у дозвільних відносинах не мають карального змісту: вони забезпечують баланс між свободою підприємництва та суспільним інтересом у безпечності, якості та законності діяльності.

Невід'ємною складовою адміністративно-правового статусу фізичної особи в сфері дозвільної діяльності є **відповідальність**, що настає у разі порушення вимог дозвільного законодавства. Так, згідно зі статтею 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення, здійснення господарської діяльності без дозволу або з порушенням його умов тягне за собою накладення штрафу та, у разі необхідності, анулювання дозвільного документа. Подання недостовірних даних чи невиконання приписів органу також утворюють склад адміністративного правопорушення.

Водночас система відповідальності має не лише каральний, а й ***попереджувально-виховний*** характер. Перед застосуванням санкцій орган здебільшого видає припис – вимогу усунути порушення в певний строк. Виконання припису свідчить про добросовісність заявника й дає можливість уникнути більш жорстких наслідків.

Анулювання дозволу або зупинення його дії допускаються лише у випадках, прямо визначених законом, і можуть бути оскаржені до суду. Отже, навіть на стадії притягнення до відповідальності особа зберігає свій процесуальний статус і право на захист.

Причому адміністративна відповідальність у дозвільній сфері виступає не лише засобом покарання, а й елементом підтримання публічного порядку, який спонукає фізичних осіб діяти добросовісно та в межах правового поля.

Фізична особа як суб'єкт дозвільної системи – це учасник адміністративно-правових відносин, який наділений законом правом звертатися за одержанням, переоформленням або припиненням дії документа дозвільного характеру, несе обов'язок дотримання умов дозволу і має гарантоване право на захист від неправомірних дій чи бездіяльності дозвільних органів.

У контексті характеристики прав та обов'язків особи як суб'єкта дозвільної систему важливо розуміти диференціацію у структурі її адміністративно-правового статусу, а саме: різницю між **правами й обов'язками процедурного характеру** (виникають під час участі в дозвільних відносинах) і **матеріальними правами й обов'язками,** що виникають **у результаті отримання дозволу чи ліцензії**. Тобто у дозвільних правовідносинах відбувається послідовна трансформація загального суб'єктивного права на звернення у спеціальне суб'єктивне право на діяльність.

Отже, права і обов'язки особи як суб'єкта дозвільної системи мають різну юридичну природу залежно від стадії дозвільних відносин. Під час участі

в процедурі їх зміст адміністративно-**процесуальний**: це зазначені вище права на звернення, участь, інформацію, справедливий розгляд і відповідні процедурні обов'язки (подання повних та достовірних даних, дотримання формальностей). Після отримання документа дозвільного характеру особа набуває адміністративно-**матеріальних прав і обов'язків,** що формують спеціальний дозвільний правовий статус: право здійснювати певний вид діяльності і обов'язок дотримуватися умов дозволу, стандартів безпеки, законодавчих обмежень. Як наслідок відбувається перехід від ***права на дозвіл*** *до* ***права дозволу***, тобто від процедурного до регулятивного рівня правосуб'єктності. Такі права співвідносяться відповідно як абсолютні й відносні права особи.

4.3.5 Статус іноземців та осіб без громадянства

Іноземці та особи без громадянства є важливою групою суб'єктів адміністративного права, на яких поширюється дія відповідного законодавства України, але з урахуванням їхнього спеціального правового становища. Основним нормативним актом, що визначає їх правове становище, є **Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»** (у редакції від 22.09.2011 р. із наступними змінами).

Згідно із цим Законом:

- ***іноземцями*** є особи, які не перебувають у громадянстві України і є громадянами (підданими) іншої держави;
- ***особами без громадянства*** – визнаються ті, кого жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Нормативну основу їх статусу доповнюють **Конвенція про статус апатридів (1954 р.), Конвенція про статус біженців (1951 р.), Загальна декларація прав людини (1948 р.),** а також міжнародні договори, стороною яких є Україна.

Конституція України (ст. 26) встановлює ключовий принцип, згідно з яким *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, якщо інше не передбачено Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.*

Адміністративно-правовий статус іноземців складається з таких основних елементів:

1. Адміністративна правоздатність – здатність іноземця чи особи без громадянства мати адміністративні права та обов'язки (з моменту законного в'їзду на територію України або отримання дозволу на проживання).

2. Адміністративна дієздатність – можливість іноземця або особи без громадянства самостійно реалізовувати свої права і виконувати обов'язки (наприклад, подавати заяви до органів влади, укладати трудові договори, отримувати дозволи, звертатися зі скаргами).

Обсяг адміністративних прав та обов'язків іноземців та осіб без громадянства базується на поєднанні **загально-людських прав і національних обмежень**, що мають забезпечити баланс між гуманітарними стандартами й інтересами

державної безпеки. Зокрема, іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України, повинні:

– дотримуватися Конституції, законів і правил адміністративного порядку;
– мати дійсні документи для в'їзду та перебування;
– поважати публічний порядок і державні символи;
– сплачувати податки та збори, якщо отримують доходи в Україні.

Водночас у сфері адміністративних правовідносин іноземці та особи без громадянства користуються такими правами:

– на звернення до органів влади;
– на правовий захист від свавільних дій органів публічної влади.

Принцип **державного суверенітету встановлює ряд обмежень для іноземців та осіб без громадянства в сфері адміністративно-правових відносин**. Зокрема, іноземці не мають права: займати посади, пов'язані з виконанням функцій держави (Президент, суддя, прокурор, держслужбовець); брати участь у виборах та референдумах; бути членами політичних партій України.

3. Адміністративна деліктоздатність – здатність іноземців та осіб без громадянства нести адміністративну відповідальність за порушення законодавства України. Іноземці й особи без громадянства несуть адміністративну відповідальність на тих самих засадах, що і громадяни України. Проте вони також можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про їхній статус, законодавства про державний кордон, міграційного законодавства тощо. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлює додаткові обов'язки, що супроводжують адміністративну відповідальність іноземців та осіб без громадянства, наприклад зобов'язання надання біометричних даних при порушенні.

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає такі адміністративні заходи примусу до іноземців та осіб без громадянства, як примусове повернення та примусове видворення за межі України. Примусове повернення з України застосовується до іноземця у випадку, коли були порушені правила перебування на території України. У рішенні про повернення зазначаються строки для виїзду, підстави, порядок оскарження. Може встановлюватися й заборона на повторний в'їзд на строк до 3 років. Якщо іноземець не виконав рішення про повернення або існують інші підстави **(створює загрозу державній безпеці** чи громадському порядку) – він може бути видворений за рішенням адміністративного суду. Рішення про видворення може бути **оскаржене до суду**.

Отже, особливістю адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні є те, що він має **змішаний характер**: з одного боку, він ґрунтується на **загальних принципах рівності прав і свобод**, закріплених у міжнародному праві, а з іншого – на **державному суверенітеті**, що зумовлює встановлення обмежень у сфері публічної служби, оборони, безпеки й міграційного контролю.

Україна, дотримуючись міжнародних стандартів, прагне гармонізувати свій правовий режим із європейськими підходами: забезпечити рівний доступ іноземців до судового захисту, гуманні процедури видворення та дотримання прав осіб без громадянства.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає людиноцентристський підхід в адміністративному праві та як він впливає на розуміння ролі фізичної особи у публічно-правових відносинах?
2. Дайте визначення адміністративно-правового статусу фізичної особи та поясніть його значення для участі особи в публічному адмініструванні.
3. Які основні елементи структури адміністративно-правового статусу фізичної особи виділяються в теорії адміністративного права?
4. Що таке адміністративна правосуб'єктність і з яких складових вона формується?
5. У чому полягає відмінність між загальною та спеціальною адміністративною правоздатністю фізичної особи? Наведіть приклади.
6. Як визначається обсяг адміністративної дієздатності фізичної особи та які критерії впливають на її повну, обмежену і часткову форму?
7. Розкрийте поняття суб'єктивних публічних прав та поясніть їх значення у сфері адміністративного права.
8. Чому право на належне урядування вважається базовим суб'єктивним адміністративним правом особи і які його основні складові?
9. У чому полягає різниця між абсолютними та відносними адміністративними правами й обов'язками фізичної особи?
10. Як співвідносяться загальний і спеціальний адміністративно-правовий статус фізичної особи та в яких випадках спеціальний статус може обмежувати загальний?

Розділ 5
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ, НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ІНШИХ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

5.1 Поняття та ознаки громадських об'єднань

Адміністративно-правова наука та практика досліджує не лише особливості правової природи публічно-правових відносин, але і їх учасників – суб'єктів адміністративного права. Система законодавства, яким врегульовуються окремі аспекти реалізації суб'єктом усього змісту правосуб'єктності, динамічно розвивається під впливом різноманітних суспільних, політичних, економічних, соціальних факторів. Значний вплив, який спричинює істотні зміні в окремих аспектах адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, справляє триваюча російсько-українська війна та прагнення нашої держави стати членом Європейського Союзу. Крім цього, є ряд інших факторів, які за своїм впливом не менш визначальні, однак, зважаючи на об'єктивну необхідність швидкого вступу України до європейського співтовариства, істотні зміни в адміністративному законодавстві яким врегульовується участь суб'єктів у публічно-правових відносинах, відбуваються саме під впливом євроінтеграційного поступу.

У попередньому розділі розкрито загальні положення, які стосуються адміністративно-правового статусу фізичних осіб, особливостей його реалізації, ознак та видів. Проте, можливість такої особи реалізувати свої права в різних сферах суспільного життя, впливати на формування та реалізацію органами публічної влади діяльності як усередині (наприклад, здійснення консультативної діяльності через консультативно-дорадчі органи), так і в зовнішніх відносинах (наприклад, обрання депутатів на виборах до сільської, селищної, міської ради) не може бути реалізована самостійно. Фізична особа наділяється окремим переліком прав, які знаходять відображення на конституційному рівні та реалізуються за допомогою адміністративного права, яке не лише визначає матеріальні та процедурні аспекти його реалізації, а й закріплює адміністративно-правовий статус відповідних суб'єктів. Саме громадські об'єднання є одним з учасників не лише суспільно-політичного життя,

але й важливим індикатором наявності в державі необхідної та достатньої спроможності забезпечити можливість реалізації конституційного права особи на утворення таких об'єднань та безперешкодного здійснення такої діяльності. Їх функціонування забезпечує реалізацію державою положень ст. 11 Загальної декларації прав людини, якою закріплюється право на свободу мирних зібрань та об'єднання з іншими особами задля захисту своїх інтересів. При цьому наголошується на неприпустимості обмеження цих прав, за винятком випадків, які встановлюються законом в межах забезпечення національної чи громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб[168]. Окремим міжнародним актом, яким закріплюється право на утворення громадських об'єднань є Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Відповідно до ст. 22 зазначеного документа людині гарантується право на свободу створення асоціацій, утворення профспілок для реалізації своїх інтересів. Передбачається аналогічна заборона обмежень, за винятком тих що передбачені законом, необхідні у демократичному суспільстві та спрямовані на захист державної й громадської безпеки, захист моральності, громадського порядку, охорони здоров'я та інших свобод. Можливі застосування законних обмежень у користуванні цим правом для осіб, які є членами збройних сил та правоохоронних органів[169]. Згадувані вище міжнародні джерела права сформували основу для формування національного рівня гарантування та захисту права на об'єднання для фізичних та юридичних осіб, як правило, на конституційному рівні.

Реалізація права на утворення громадських об'єднань та інших колективних утворень знайшла своє вираження й у Конституції України (далі – КУ). Відповідно до ч. 1–3 ст. 36 КУ, закріплюється та гарантується право громадян України утворювати громадські об'єднання (політичні партії та громадські організації) для захисту своїх прав і задоволення різних інтересів (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо). Дублюється відповідне обмеження для реалізації вказаного права у випадках які встановлені законом для захисту національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я чи захисту прав і свобод інших людей[170]. Проте реальне втілення у життя права утворювати такі об'єднання неможливо здійснити без дієвої системи нормативних актів якими визначається їх адміністративного правовий статус, відповідна класифікація, етапи процедури реєстрації (легалізації), припинення чи заборони діяльності та юридичної відповідальності. Починаючи з 2014 року, початку російсько-української війни, адміністративно-правове регулювання громадських об'єднань змінилося. Наприклад, надано можливість здійснювати реєстрацію громадських

[168] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 11.08.2025).

[169] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 : станом на 19 жовт. 1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 13.08.2025).

[170] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 13.08.2025).

організацій за допомогою електронного цифрового порталу «Дія»[171]; для забезпечення національної безпеки врегульовано процедуру заборони діяльності політичних партій[172]; заборонено діяльність іноземних релігійних організацій, про що приймається відповідне рішення в межах процедури, визначеної Законом України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій»[173]; закріплено судовий порядок заборони діяльності політичної партії, діяльність якої порушує вимоги, визначені Законом України «Про політичні партії»[174] тощо. Ці та інші новели правового регулювання діяльності громадських об'єднань відповідають актуальним викликам перед українською державою та суспільством. Саме адміністративне право є невід'ємною частиною національного законодавства, яке модернізується як під впливом євроінтеграційного процесу, так і дії воєнного стану, зумовленого російсько-українською війною.

Поняття «громадське об'єднання» застосовується не лише в царині науки адміністративного права, але й на практиці, що підтверджується прийнятим Законом України «Про громадські об'єднання». Однак поряд із ним використовуються подібні за значенням, але різні за змістом категорії, які надають можливість приватним особам реалізувати конституційне право, визначене ст. ст. 36 та 37 Конституції України. Деякі науковці наводять приклади законодавства, в якому відображаються такі поняття, як «неурядова організація», що зустрічається в адміністративному законодавстві зарубіжних країн; «громадське формування», що відображається в законодавстві України про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань[175]. Зважаючи на те, що існує велика кількість видів об'єднань, що можуть утворюватися приватними особами, для їх загального означення потрібно використовувати термін «об'єднання громадян». Що стосується конкретного виду таких об'єднань, то їх правовий статус визначається одним або кількома нормативними актами. Крім цього, окремі аспекти реалізації адміністративно-правового статусу цих утворень змінюються під впливом рішень Європейського Суду з прав людини[176]

---

[171] Реєстрація створення громадського об'єднання. Гід з державних послуг – Гід онлайн Дія. URL: https://guide.diia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-stvorennia-hromadskoho-obiednannia-df01c1fb-038f-4277-837d-81d6931bf8f3 (дата звернення: 13.08.2025).

[172] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій : Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text (дата звернення: 13.08.2025).

[173] Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій : Закон України від 20.08.2024 № 3894-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text (дата звернення: 13.08.2025).

[174] Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду справа № П/857/6/24 від 1.07.2025 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6_24780-25#n232

[175] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. С. 131.

[176] Справа «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» проти України» (Заява № 18036/13 та 13 інших заяв) : Рішення Європ. суду з прав людини від 05.10.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_j24#Text (дата звернення: 13.08.2025).

GORRAIZ LIZARRAGA AND OTHERS v. SPAIN. Application no. 62543/00. European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B»itemid»:[«001-61731»]%7D (date of access: 13.08.2025).

та Верховного Суду[177], що свідчить про актуальність для демократичного суспільства мати необхідний рівень забезпечення та реалізації права на свободу об'єднань.

Громадські об'єднання та їх адміністративно-правовий статус врегульовується кількома нормативними актами. Одні з них стосуються загальних положень щодо діяльності громадських об'єднань, визначають їх види, загальні положення щодо процедури утворення, вимог до засновників та учасників таких утворень, юридичної відповідальності (наприклад, Закон України «Про громадські об'єднання», Закон України «Про політичні партії»; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», Закон України «Про основні засади молодіжної політики» тощо). Інші врегульовують окремі елементи адміністративно-правового статусу. Наприклад, Закон України «Про реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначає процедуру реєстрації громадських організацій.

Наведена дефініція «громадське об'єднання» у Законі України «Про громадські об'єднання», під яким слід розуміти «добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів»[178]. З його змісту, а також актуальних досліджень у царині адміністративного права можна навести перелік ознак, які характеризують вказане утворення як окремий колективний суб'єкт адміністративного права:

– добровільність: лише особа може самостійно, без будь-якого стороннього впливу вирішити реалізувати право на створення громадського об'єднання, на вступ до його лав, де реалізовуватимуться її права і свободи;

– спільна мета діяльності: громадське об'єднання утворюється як спосіб реалізувати приватний інтерес кожної приватної особи, що переходить у інтерес усього колективу всередині формування. Наприклад, чітке означення та формулювання мети є невід'ємною складовою статусу громадської організації як різновиду громадського об'єднання;

– відсутність комерційної складової, тобто їх діяльність спрямовується виключно на забезпечення реалізації прав учасників такого об'єднання, що не має на меті отримання прибутку; окремо можна вести мову про громадські організації зі статусом юридичної особи, які можуть відкривати рахунки в банківських установах, звітувати перед податковими органами щодо використання коштів організації, проте їх діяльність спрямовується виключно для забезпечення досягнення мети діяльності, яка визначається статутними документами;

– можливість вільно обирати територію для здійснення своєї діяльності, що дає змогу засновникам та членам об'єднання проявляти гнучкість у досягненні мети своєї діяльності як усередині країни, так і за її межами. Виняток з цього становлять

[177] Постанова Верховного Суду від 8 травня 2024 року у справі № 160/4503/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118905166

[178] Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI : станом на 3 верес. 2024 р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text (дата звернення: 13.08.2025).

політичні партії, які можуть здійснювати свою діяльність лише на загальнодержавному рівні.

Для окремих видів об'єднань встановлюються додаткові законодавчі вимоги для провадження своєї діяльності:

– особливий порядок набуття членства та виникнення відносин, що випливають із нього (для членства в молодіжній, дитячій спілці необхідно досягти віку, який визначається їх статутом відповідно до встановлених законодавством меж);

– наявність статуту об'єднання громадян (наприклад, громадська організація може здійснювати свою діяльність тільки після її державної реєстрації відповідно до законодавства про громадські об'єднання, що передбачає обов'язкове подання статуту);

– фіксоване членство у громадському об'єднанні, що передбачає у випадку порушень положень статусу, на підставі позасудової процедури, виключити таких членів із його складу (наприклад, виключення осіб з числа членів Українського товариства мисливців та рибалок за порушення вимог Статуту УТМР).

Законом України «Про громадські об'єднання» визначено перелік принципів, на підставі яких вони утворюються та здійснюють свою діяльність.

1. Добровільність, під якою слід розуміти можливість приватної особи реалізувати своє право на участь/неучасть як у його утворенні, так і діяльності.

2. Самоврядність, яка характеризується як окреме право членів об'єднання самостійно, без втручання органів публічної влади реалізовувати відносини внутрішнього адміністрування. Водночас, відповідні органи влади можуть, у випадках, установлених законом, втручатись у їх діяльність. Проте таке втручання повинно бути здійснене в межах повноважень, визначених відповідним законодавством.

3. Вільний вибір території діяльності означає право об'єднання визначати територію, на яку поширюватиметься його діяльність самостійно, крім випадків, визначених законом.

4. Рівність перед законом характеризує громадські об'єднання як окремих суб'єктів права, які володіють рівними правами та обов'язками, що обумовлюється їх організаційно-правовою формою (видом).

5. Відсутність майнового інтересу полягає у тому, що члени або учасники громадського об'єднання не можуть мати у власності частку майна об'єднання чи відповідати особисто за зобов'язаннями такого. Відповідне майно, доходи чи активи не можуть розподілятись між членами такого об'єднання. Виняток становлять лише оплата праці посадових осіб та відрахування та соціальні заходи (наприклад, до соціальних заходів законодавець відносить різноманітні види соціального захисту, страхування, такі як обов'язкове соціальне страхування, пенсійне страхування тощо).

6. Прозорість, відкритість і публічність. Цей принцип складається із трьох елементів. Під прозорістю слід розуміти безперешкодний доступ до інформації про діяльність об'єднання, прийняті рішення тощо. Відкритість –вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті рішення. Його забезпечення покладає обов'язок на громадське об'єднання щодо розміщення інформації про його діяльність.

Публічність передбачає інформування громадськими об'єднаннями суспільство про мету та цілі їх діяльності.

Зауважимо, що принципи утворення та діяльності громадських об'єднань дають можливість краще дослідити їх правову природу та правовий статус. Досить часто вони використовуються для вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві. Наприклад, Верховний Суд у справі № 301/1637/16-ц від 16 жовтня 2024 року проаналізував принципи добровільності та самоврядності для врегулювання спору, який стосувався виключення членів УТМР зі складу організації у зв'язку із порушенням Статуту. Аналізуючи принцип самоврядності, суд констатував, що цей принцип не абсолютний. Через це «…правовідносини щодо порядку та підстав набуття і припинення членства у громадській організації (громадському об'єднанні) держава не вправі корегувати на власний розсуд для цієї громадської організації (громадського об'єднання), якщо вони відповідають встановленим Законом «Про громадські об'єднання» умовам, однак спори, що виникають з цих правовідносин, які є порушенням цих умов та вимагають правосуддя, а не організаційних дій, відповідно до статті 124 Конституції України, віднесені до компетенції судів… суди не посягають на право УТМР здійснювати свою внутрішньо-організаційну діяльність, зокрема виключати із свого складу власних членів, а вказують на необхідність робити це з дотриманням власного Статуту УТМР та законодавства України, якими захищені як права УТМР, так і права його членів»[179].

Зважаючи на активне використання як загальних принципів права, так і галузевих принципів адміністративного права в науковій діяльності та під час вирішення публічно-правових спорів, закріплені законодавством про громадські об'єднання принципи створення та діяльності останніх мають суттєве значення для кращого розуміння місця й ролі громадських об'єднань серед інших суб'єктів адміністративного права.

5.2 Види громадських об'єднань

Громадські об'єднання відіграють важливу роль у забезпеченні реалізації прав та свобод приватної особи. Як зазначалось у підрозділі 5.1., громадські об'єднання мають не лише різні назви, але й різний правовий статус, призначення, способи утворення. Тобто їх адміністративно-правовий статус унікальний. Зважаючи на існуючі на сьогоднішній день у доктрині адміністративного права різноманітні класифікації, однією з основних є закріплена у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання». З її допомогою законодавець визначив організаційно-правову форму як критерій класифікації.

[179] Верховний Суд пояснив, чи віднесені до компетенції судів спори щодо набуття і припинення членства у громадській організації. *Судово-юридична газета*. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/317773-verkhovnyy-sud-poyasnil-otneseny-li-k-kompetentsii-sudov-spory-o-priobretenii-i-prekrascheniichlenstva-v-obschestvennoy-organizatsii (дата звернення: 14.08.2025).

Основними організаційно-правовими формами громадського об'єднання є **громадська організація** та **громадська спілка.** Кожен із цих видів також має власне законодавче визначення. Так, **громадська організація** є громадським об'єднанням яке засновують та участь у якому можуть брати фізичні особи. Натомість громадське об'єднання, яке утворюється юридичною особою приватного права, де членами можуть виступати як фізичні та юридичні особи є **громадською спілкою.**

Крім зазначеного вище критерію, Законом визначено ще два види громадського об'єднання залежно від наявності чи відсутності статусу юридичної особи. Зі статусом юридичної особи можуть бути професійні спілки, молодіжні, ветеранські, дитячі, наукові організації, творчі спілки, асоціації тощо. Вони ж можуть бути й без статусу юридичної особи, проте будуть обмежені в можливостях досягнення мети, задля якої вони створюються. Якщо громадська організація зареєстрована зі статусом юридичної особи, окремі елементи її правового статусу змінюються. Наприклад, вони можуть укладати договори, відкривати рахунки в банках, бути учасниками в судах, представляючи інтереси своїх членів, розпоряджатись нерухомим та рухомим майном, яке необхідне для забезпечення діяльності такої організації. Водночас на такі громадські організації поширюється імператив, який полягає у тому, що вони не можуть мати на меті одержання прибутку та є непідприємницьким товариством.

Наступну класифікацію можна здійснити, використовуючи положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання», якою наводиться перелік об'єднань громадян на які не поширюється його дія.

1. Політичні партії під якими розуміються об'єднання громадян що зареєстровані відповідно до Закону України «Політичні партії», які складаються з «…прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах»[180].

2. Релігійні організації, що утворюються «…з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами»[181].

3. Непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Їх утворюють вищепереараховані органи публічної влади для забезпечення належного рівня реалізації прав і свобод приватної особи у відповідній сфері. Такими товариствами можуть бути інститути Національної академії наук України, Український культурний фонд, державні медичні установи тощо.

[180] Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 19 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 14.08.2025).

[181] Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 4 квіт. 2025 р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 14.08.2025).

4. Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань під якими слід розуміти «добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку»[182].

5. Саморегулівні організації, організацій, які здійснюють професійне самоврядування, під якими слід розуміти «… неприбуткове об'єднання представників однієї професії або суб'єктів господарювання у певній сфері (галузі) чи певного виду господарської діяльності, що утворюється відповідно з метою професійного чи галузевого самоврядування, розробки та встановлення спільних стандартів і правил, реалізації завдань та захисту прав і законних інтересів її членів, підвищення їх професійного рівня та рівня якості виробленої продукції, виконання робіт, надання послуг»[183]. Прикладами таких організацій є Національна асоціація адвокатів України, Нотаріальна палата України, Асоціація «Українські фондові торговці» та інші.

Наступним критерієм класифікації та виокремлення видів громадських об'єднань відповідно до законодавства, яким визначається правовий статус громадських об'єднань, є масштаб їх діяльності. Так, вони можуть мати всеукраїнський, місцевий та міжнародний статус. Всеукраїнський статус громадського об'єднання набувається у випадку, якщо у нього є відокремлені підрозділи у більшості територіальних одиниць України та підтверджений статус у встановленому законом порядку. Місцевий статус мають такі об'єднання, діяльність яких здійснюється в межах конкретної території адміністративно-територіальної одиниці. Територія діяльності визначається нею самостійно.

За загальним правилом, кожен вид громадського об'єднання має окремий нормативний акт, яким закріплюється його правовий статус. Однак деякі питання, як-от їх реєстрація (легалізація) чи припинення діяльності, можуть визначатись окремими законами (наприклад, правовий статус громадських організацій визначено Законом України «Про громадські об'єднання», а процедура реєстрації закріплена у Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»).

Окремо законодавство виділяє неурядові організації інших держав і міжнародні неурядові організації, які здійснюють свою діяльність на території України через утворені представництва, філії. На них поширюється дія законодавства країни, у якій вони легілазовані. Якщо така організація має намір проводити свою діяльність в Україні, її філія або представництво має пройти процедуру реєстрації. При цьому реалізація її правового статусу відбувається на основі законодавства України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Прикладом міжнародних організацій є «Грінпіс», «Лікарі без кордонів», «Міжнародний комітет Червоного Хреста» тощо.

---

[182] Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI : станом на 31 берез. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text (дата звернення: 14.08.2025).

[183] Про саморегулівні організації : Проєкт Закону України від 08.02.2022 № 7025. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji06924a?ed=2022_02_08 (дата звернення: 14.08.2025).

5.3 Основні напрями реалізації адміністративно-правового статусу громадських об'єднань

Громадське об'єднання одержує змогу виконувати завдання по досягненню мети, заради якої його було створено, не самостійно, а за участю держави. З одного боку, приватні особи об'єднуються для задоволення свого приватного інтересу, утворюючи громадські організації, професійні спілки, неурядові організації. Але без допомоги уповноважених органів публічної влади, які наділені повноваженнями як щодо реєстрації таких об'єднань, так і здійсненні контролю за додержанням законодавства про громадські об'єднання, неможливо завершити процедуру створення нової організації.

Утворення громадських об'єднань добровільне, їх учасники самостійно організовують її внутрішню діяльність, а метою їх діяльності є забезпечення відповідного переліку прав і свобод у конкретній сфері суспільного життя, що не передбачає отримання прибутку. Усі ці характеристики свідчать про абсолютну самодостатність і незалежність організацій. Це відповідає загальновизнаним міжнародним, європейським та національним стандартам забезпечення права людини на утворення колективних об'єднань та спілок. Однак діяльність громадського об'єднання може відбуватися у правовому полі лише після його реєстрації (легалізації) уповноваженими органами влади. Після цього її дії підпадають під фінансовий контроль, що забезпечується контролюючими органами як в межах адміністративної процедури, так й адміністративної юстиції. Якщо за результатами перевірки буде встановлено наявність підстав для притягнення організації до юридичної відповідальності, відповідні дії також вчинятимуться відповідними органами контролю.

Сучасні наукові дослідження, актуальна практика правозастосування та судова практика дозволяють виділити три випадки, коли органи публічної влади можуть втручатись у діяльність громадських об'єднань:

1) під час легалізації (наприклад, якщо громадською організацією під час реєстрації не буде виконано вимоги щодо подання всього переліку документів, передбаченого п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», її реєстрацію не буде проведено);

2) під час здійснення заходів контролю за фінансовою діяльністю та оподаткуванням (наприклад, якщо громадська організація зі статусом юридичної особи укладає цивільно-правову угоду з особою для одержання послуг, така організація зобов'язана сплатити ЄСВ, що й перевіряється органами Державної податкової служби України);

3) при притягненні до адміністративної відповідальності (наприклад, порушення законодавства про об'єднання громадян зумовлює адміністративну відповідальність відповідно до ст. 186-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Втручання держави у діяльність громадських об'єднань відбувається не задля перешкоджання діяльності останніх. Насамперед така діяльність здійснюється виключно в межах визначених Конституцією України та законами України, тобто має бути законною в межах здійснення контрольних повноважень таких органів. Мета контролю: дотримання громадськими об'єднаннями, їх керівними органами та членами норм

чинного законодавства України. Проте така контрольна діяльність не може бути надмірною та створювати перешкоди їх законній діяльності, а відтак – реалізації приватною особою конституційного права, передбаченого ст. ст. 36 та 37 Конституції України.

Важливе в цьому аспекті рішення Конституційного Суду України у справі № 3-р/2019 від 6 червня 2019 року, у якому наголошується на тому, що «Наділення відповідно до законодавства України окремих громадських об'єднань або їх представників певною компетенцією у сфері формування або забезпечення виконання їх повноважень органами державної влади або органами місцевого самоврядування свідчить про набуття такими об'єднаннями громадян та їх представниками публічного характеру їх діяльності. Тобто представники громадськості у процесі реалізації своїх передбачених законодавством можливостей брати участь у проведенні чи реалізації публічної політики можуть реально впливати на ухвалення органами державної влади їх рішень. У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає, що держава має право запроваджувати у таких випадках відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їх представників з метою запобігання виникненню і в їх діяльності корупційних ризиків, недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні»[184].

Легалізація громадського об'єднання залежить від того який його різновид мають намір утворити (громадська організація чи громадська спілка), чи мають намір засновники досягти мети його створення через одержання об'єднанням статусу юридичної особи. По суті, відповіді на ці два питання й визначать остаточний вид утвореного громадського об'єднання та його адміністративно-правовий статус. Важливі вимоги законодавця до засновників громадської організації чи громадської спілки.

Так, громадську організацію можуть заснувати фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, яким виповнилось 18 років. Для молодіжної та дитячої громадської організації – після досягнення 14 років. Засновників громадського об'єднання не може бути менше ніж дві особи.

Громадські спілки засновуються юридичними особами приватного права, до яких належать й громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Встановлено заборону для політичних партій, юридичних осіб, які перебувають у процедурі припинення або ж припинили свою діяльність, виступати засновниками громадської спілки.

Діє ще кілька заборон для юридичних осіб щодо утворення громадської спілки: засновниками не можуть бути юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна й та сама особа; юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції, не може засновувати громадське об'єднання.

[184] Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 № 3-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text (дата звернення: 15.08.2025).

Для утворення громадського об'єднання необхідно провести установчі збори за участі засновників. Документом, який підтверджує факт їх проведення, є відповідний протокол, що підписується головуючим і секретарем зборів.

У протоколі обов'язково зазначаються: дата й місце їх проведення; перелік осіб, які брали участь у них; рішення про створення об'єднання та вказання мети його діяльності; вирішення питання про найменування такого об'єднання та скороченого найменування; затвердження статуту, обрання керівника та органів управління; призначення особи, яка здійснюватиме представництво у відносинах із державою та іншими особами, вчинятиме дії від імені громадського об'єднання та представляти його під час вчинення реєстраційних дій.

Керівник юридичної особи приватного права залучається до утворення громадської спілки. Якщо ж такої можливості немає, то до процедури утворення залучається інший уповноважений представник на підставі довіреності.

Для здійснення своєї діяльності громадське об'єднання повинно дотриматися строку для проведення державної реєстрації. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», указана вище реєстрація має бути проведення впродовж 60 днів з дня проведення установчих зборів. У разі неподання (ненадсилання) документів для реєстрації громадського об'єднання протягом 60 днів з дня утворення таке громадське об'єднання не вважається утвореним. Забороняються будь-які дії від імені незареєстрованого громадського об'єднання, крім тих із них, які пов'язані з його реєстрацією.

Обов'язковим процедурним документом під час створення громадського об'єднання є протокол установчих зборів. Його зміст різниться залежно від того, фізичні чи юридичні особи створюють таке об'єднання. Якщо мова йде про фізичних осіб, то в протоколі зазначаються прізвище, ім'я та по батькові особи, дата народження, а для іноземців та осіб без громадянства – також дані національного паспорта або документа, що його замінює. Усі перелічені дані засвідчуються особистим підписом особи. Юридичні особи, які створюють, наприклад, громадську спілку, вказують своє повне найменування, ідентифікаційний код, юридичну адресу, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка уповноважена брати участь в установчих зборах. Ці дані засвідчуються підписом особи, уповноваженої брати участь в установчих зборах.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу громадського об'єднання є його найменування. Його визначення відбувається на установчих зборах під час його утворення та оформляється відповідним рішенням. Структурно назва має дві складові: загальну (зазначається організаційно-правова форма, наприклад «громадська організація», «громадська спілка») та власну назви (наприклад, «Клуб любителів шахів», «Демократичні перетворення» тощо). Важливою умовою є неповторюваність власної назви аналогічним назвам уже зареєстрованих громадських об'єднань.

Найменування обов'язково зазначається державною мовою з наданням права викладення власної назви іноземною мовою або ж мовою національних меншин. Така назва не може містити найменування органів публічної влади або їх складових; власну назву заборонених у судовому порядку громадських об'єднань; інші позначення,

використання яких обмежено законом. У власній назві забороняється використання історичних державних найменувань (наприклад, Київська Русь; Руське Королівство; Галицько-Волинська Русь; Центральна Рада; Генеральний секретаріат; Державний секретаріат тощо)[185].

Використання свого найменування громадською організацією можливе лише після державної реєстрації цієї організації. Фізичним та юридичним особам, які не входять до складу відповідного об'єднання, забороняється використовувати його без відповідної згоди. В разі необхідності зміни її найменування обов'язково слід провести засідання вищого органу управління.

Окремим елементом адміністративно-правового статусу є припинення діяльності громадського об'єднання, яке може відбуватися за рішенням такого об'єднання (саморозпуск або ж реорганізація). У такому випадку воно добровільне. Відповідне рішення може бути ухвалене вищим органом управління. Створюються ліквідаційна комісія, яка безпосередньо й проводить процедуру припинення діяльності громадського об'єднання як юридичної особи. Крім цього, вирішується питання про використання коштів та майна об'єднання після ліквідації згідно з вимогами законодавства та статуту. Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» визначено детальну процедуру припинення громадського об'єднання.

Інший спосіб – примусове припинення, яке здійснюється на підставі рішення суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. На відміну від добровільного припинення діяльності, цей спосіб вимагає участі безпосередньо уповноваженого органу з питань реєстрації, оскільки саме ним готується та скеровується до суду позов, якщо буде встановлено порушення громадським об'єднанням вимог ст.ст. 36, 37 Конституції України, ст. 4 Закону України «Про громадські об'єднання». Порядок заборони громадського об'єднання встановлений Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» та має наслідком припинення його діяльності. Кодексом адміністративного судочинства врегульовується процесуальна складова заборони громадського об'єднання. У разі прийняття такого рішення майно, кошти та інші активи громадського об'єднання, за рішенням суду, спрямовуються до державного бюджету.

Іще однією підставою для заборони діяльності громадського об'єднання є засудження його уповноважених осіб за вчинення кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111-1 Кримінального кодексу України.

Припинення діяльності громадського об'єднання відбувається в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

[185] Про затвердження переліку історичних державних найменувань : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 06.07.2016 № 479-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479-2016-р#Text (дата звернення: 19.08.2025).

Моментом припинення діяльності громадського об'єднання є:

– день внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

– день набрання законної сили рішенням суду про заборону цього громадського об'єднання.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу громадських об'єднань є їх відповідальність у випадку встановлення порушення ними законодавства. При цьому до юридичної відповідальності за порушення саме законодавства про громадські об'єднання можуть притягатись посадові особи органів публічної влади (органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування), громадяни, іноземці та особи без громадянства. Водночас безпосередньо громадські об'єднання, їх філії та представництва можуть нести відповідальність, яка передбачена чинним законодавством. Наведемо кілька прикладів.

Під час організованого громадською організацією масового заходу було пошкоджено майно осіб, які проходили повз нього. Останніми може бути застосовано судовий порядок захисту майнових прав на підставі положень ст. 1166 ЦК України про відшкодування завданої шкоди[186]. В цьому випадку громадське об'єднання може нести цивільну відповідальність.

Громадське об'єднання, всупереч рішенню суду про заборону його діяльності, яке набрало законної сили, продовжує здійснювати свою діяльність. Це утворить склад адміністративного правопорушення, передбачений ст. 186-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення законодавства про об'єднання громадян»)[187].

Створення громадського об'єднання задля прикриття діяльності терористичних організацій, їх фінансування, вчинення сепаратистських дій тощо можуть бути підставою для застосування заходів кримінального характеру до юридичних осіб згідно зі ст.ст. 96-3–96-8 КК України[188].

Окремі аспекти взаємодії органів публічної влади та громадських об'єднань розглядатимуться під час розкриття елементів адміністративно-правового статусу їх окремих видів.

Отже, під напрямами реалізації адміністративно-правового статусу громадських об'єднань слід розуміти комплекс дій, які спрямовані на надання відповідному громадському об'єднанню правосуб'єктності та його офіційному визнанню з боку держав через процедуру державної реєстрації (легалізації), забезпечення належного контролю за діяльністю таких об'єднань лише в межах, визначених законодавством України.

---

[186] Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV : станом на 10 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 19.08.2025).

[187] Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 17 лип. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення: 19.08.2025).

[188] Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III : станом на 17 лип. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 19.08.2025).

5.4 Особливості адміністративно-правового статусу політичних партій

Політичні партії займають особливе місце серед суб'єктів адміністративного права та громадських об'єднань. З одного боку, з їх допомогою реалізується безпосередня й опосередкована демократія. З іншого – вони беруть участь у публічно-правових відносинах та реалізують права та свободи громадян України в публічному управлінні. На думку Г. М. Глибіної, «адміністративно-правовий статус політичної партії – це її положення в суспільстві, що визначається адміністративно-правовими нормами, характеризується наявністю комплексу прав, свобод та відповідних їм юридичних обов'язків, які реалізуються шляхом адміністративно-правових відносин, що формуються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої гілки влади»[189]. Їх функціонування відбувається як під впливом процесу євроінтеграції України, де мають враховуватися не лише актуальні європейські документи, якими гарантуються можливості вільної та незалежної діяльності політичних партій, але й рішення ЄСПЛ з даних питань. Важливим у цьому аспекті є норми законодавства якими визначається виключний перелік випадків коли діяльність політичних партій може заборонятись.

Додаткова дискусія навколо цього питання відбувається навколо концепції «войовнича демократія», яка, будучи сформованою у 1930-х роках під час поступу фашистської ідеології країнами Європи, зумовила вжиття радикальних заходів для обмеження діяльності партій, які поширюють фашизм та спонукають до зміни державного ладу. У своїй статті Ю. Г. Барабаш та Г. В. Берченко вказують, що войовнича демократія є не чим іншим, як певне обмеження демократичних свобод задля захисту демократичних режимів від загрози їх повалення в законний спосіб. Це обмеження які встановлюються для реалізації політичного процесу, зокрема й для заборони діяльності політичних партій, інших об'єднань, недопуску до виборів чи обмеження у допуску до державної служби. Такі обмеження пов'язані з посяганням на демократію, територіальну цілісність, незалежність держави[190].

Початок наступної фази російсько-української війни 24 лютого 2022 року вплинув і на практику застосування інструментів войовничої демократії: Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» від 22 травня 2022 року[191]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» від 3 травня

[189] Глибіна Г. М. Сутність адміністративно-правового статусу політичних партій в Україні. *Юридичний вісник. Серія: Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 39–41.

[190] Барабаш Ю. Г., Берченко Г. В. Чи здатна захистити себе демократія в умовах війни? (На досвіді державного будівництва під час російської агресії). *Право України*. 2023. № 1. С. 54–75.

[191] Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну : Закон України від 22.05.2022 № 2265-IX : станом на 23 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text (дата звернення: 19.08.2025).

2022 року № 2243-IX[192]; рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій», введене в дію Указом Президента України 19 березня 2022 р. № 153/2022[193] .

Водночас, заборона діяльності політичних партій в Україні в період дії воєнного стану орієнтується на прийняті Європейським Судом з прав людини рішення, які стосуються тлумачення ст. 10 ЄКПЛ, ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції, де розглядаються питання функціонування політичних партій та були предметом розгляду національними судами. Серед таких справ варто зазначити United communist party of Turkey and others v. Turkey[194], Herri Batasuna and Batasuna v. Spain[195], Communist Party of Germany v. the Federal Republic of Germany[196] та інші. Вищеперераховані рішення вплинули на формування практики ЄКПЛ та стосувалися ситуацій заборони політичних партій через просування ними ідей фундаменталізму, захисту територіальної цілісності країн від діяльності партій, що просували ідеї надання автономії для певних національних меншин, діяльності комуністичних партій у повоєнній Європі.

Важливу роль у регулюванні діяльності політичних партій в Україні та їх адміністративно-правовому статусі відіграють рішення Конституційного Суду України: Рішення у справі за конституційним поданням Міністерства юстиції України про офіційне тлумачення положень частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення та реєстрацію партійних організацій) від 16.10.2007 № 9-рп/2007[197], Рішення у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 10, пункту 3 частини другої, частин п'ятої, шостої статті 11, статті 15, частини першої статті 17, статті 24, пункту 3 розділу VI «Заключні положення» Закону України «Про політичні партії в Україні» (справа про утворення політичних партій в Україні) 12.06.2007 N 2-рп/2007[198] тощо.

---

[192] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» : Указ Президента України 19 березня 2022 р. № 153/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/153/2022#Text (дата звернення: 19.08.2025).

[193] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій : Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text (дата звернення: 19.08.2025).

[194] UNITED COMMUNIST PARTY OF TURKEY AND OTHERS v. TURKEY (133/1996/752/951) 30 January 1998. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001-58128»]%7D (date of access: 20.08.2025).

[195] HERRI BATASUNA AND BATASUNA v. SPAIN. 30 June 2009. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]} (date of access: 20.08.2025).

[196] Communist Party of Germany v. the Federal Republic of Germany. 20 July 1957. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-110191%22]} (date of access: 20.08.2025).

[197] Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 № 9-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a9p710-07#Text (дата звернення: 20.08.2025).

[198] Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07#Text (дата звернення: 20.08.2025).

Вищеперераховані джерела адміністративного права впливають на динамічні зміни, які відбуваються в адміністративно-правовому статусі політичних партій. Ними гарантується та забезпечується можливість громадян України брати участь у суспільно-політичному житті шляхом реалізації права на свободу об'єднання в політичні партії.

Основним нормативним актом, яким визначається їх адміністративно-правовий, є Закон України «Про політичні партії в Україні». У ньому ж відображено й визначення політичної партії як «зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах»[199]. Як й інші об'єднання громадян, вони мають власні ознаки. Деякі з них відображенні у визначенні. До них відносимо:

– державну реєстрацію, що передбачає процедуру, визначену законодавством про політичні партії та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». Лише після її проведення політична партія набуває адміністративно-правового статусу;

– добровільність об'єднання, яке полягає у сповідуванні її прихильниками відповідної програми розвитку суспільства та держави, яка є обов'язковою складовою діяльності партії;

– наявність конкретної програми розвитку суспільства, у якій зафіксовано цілі та завдання партії разом зі способами їх досягнення;

– участь у виборах, що передбачає участь її представників на виборах Президента України, парламентських та місцевих виборах; якщо політична партія не висуває своїх кандидатів, до неї може бути застосовано анулювання реєстрації;

– власну структуру яка спрямована на досягнення програмних цілей і завдань; вона діє на центральному, регіональному, місцевому рівнях та має окремі органи управління політичної партії (з'їзд, правління, секретаріат тощо).

Органи публічної влади зобов'язані додержуватись заборони на прояв іншого ставлення до певних політичних партій або ж надавати будь-які привілеї або іншим чином сприяти таким партіям у здійсненні своєї діяльності. Наприклад, обласною державною адміністрацію прийнято рішення здійснити безоплатну передачу приміщення, яке належить їй на праві комунальної власності, лише одній політичній партії, відмовивши при цьому іншим; державним службовцем центрального органу виконавчої влади, який є його посадовою особою, під час проведення пресконференції кілька разів зроблено заклик до присутніх про підтримку конкретної політичної партії.

Забороняється й втручання органів публічної влади у процедуру створення політичної партії чи її діяльність, за винятком випадків, передбачених Законом. Наприклад, безпідставна відмова органів Міністерства юстиції України в реєстрації

[199] Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 19 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 20.08.2025).

політичної партії; місцевим органом виконавчої влади витребовуються списки міського осередку політичної партії для визначення політичної впливовості кожного з членів партії на місцевому рівні тощо.

Втручання в діяльність політичної партії може відбуватись лише на підставі, в межах та у спосіб, визначених законодавством про політичні партії та іншим законодавством, яке регулює відносини за участі такого суб'єкта. Наприклад, скерування позову Міністерством юстиції України про заборону політичної партії, анулювання реєстрації через порушення останньою вимог законодавства про політичні партії; припинення органами Національної поліції України масових заворушень під час проведення з'їзду політичної партії; перевірка Національним агенством з питань запобігання та протидії корупції фінансових звітів політичної партії за відповідний період тощо.

Законодавство передбачає виключний перелік випадків, коли утворення та діяльність політичної партії забороняється. Він закріплений ст. 5 Закону України «Про політичні партії». З-поміж визначених раніше випадків, таких як ліквідація незалежності України, зміна конституційного ладу насильницьким шляхом (п.п. 1, 2 ч.1 ст. 5 Закону), з початком повномасштабного вторгнення рф в Україну, законодавець розширив їх перелік. Так, додано «пропаганду російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії російської федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну», «виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України, у тому числі шляхом представлення збройної агресії російської федерації та/або республіки білорусь проти України як внутрішнього конфлікту, громадянського конфлікту, громадянської війни, заперечення тимчасової окупації частини території України».

Окремо визначено підставу про «глорифікацію, виправдання дій та/або бездіяльності осіб, які здійснювали або здійснюють збройну агресію проти України, представників збройних формувань Російської Федерації, незаконних збройних формувань, банд, найманців, створених та/або підпорядкованих, та/або керованих, та/або фінансованих Російською Федерацією, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи та інші структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі шляхом їх визначення як «повстанці», «ополченці», «ввічливі люди» тощо» та «пропаганду російської імперської політики»[200].

У порівнянні із громадськими організаціями та громадськими спілками законодавець передбачає особливості набуття членства в політичних партіях. По-перше його може набути лише громадянин України, який має змогу реалізовувати право голосу

[200] Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 19 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 20.08.2025).

на виборах. По-друге, такий громадянин, одночасно, може перебувати лише в одній політичній партії, тоді як подібного обмеження на участь у громадській організації чи спілці немає. Процедура вступу, зупинення чи припинення членства визначається статутом партії.

Поряд із цим, у ст. 6 Закону наводиться перелік публічних службовців та посадових осіб, яким забороняється брати участь у діяльності політичної партії (наприклад, судді, прокурори, поліцейські, військовослужбовці та інші).

Діяльність політичної партії здійснюється, крім іншого, на підставі статуту, формальні вимоги до якого зазначені у ст. 8 Закону.

Як і для громадських організацій та спілок, установлені чіткі вимоги щодо найменування політичної партії та її символіки. До них відносимо такі:

– не має бути збігів із найменуванням або ж символікою вже зареєстрованої партії;

– заборона буквального відтворення державних символів України чи використання символів іноземних держав;

– заборона використання символіки комуністичного, націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну, символіка російської імперської політики.

Партійна символіка складається із гімну, прапору, знаку розрізнення та девізу, які затверджуються в порядку, який визначається статутом політичної партії. Символіка політичної партії набуває офіційності після проходження процедури державної реєстрації у порядку передбаченому Законом України »Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»[201].

Створення політичної партії здійснюється за законодавчо встановленою процедурою, яка, порівняно із процедурою реєстрації інших громадських об'єднань, складніша та формалізованіша. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про політичні партії в Україні», її створенню передує прийняття рішення на її установчому з'їзді. Рішення вважається прийнятим, якщо його підтримали своїми підписами не менше 10 тисяч громадян України, які мають право голосу на виборах (досягли 18 років) які зібрані не менш як у 2/3 районів не менш як 2/3 областей держави, міст Києва та Севастополя й не менш як 2/3 районів Автономної Республіки Крим.

Під час установчого з'їзду підлягає затвердженню статут політичної партії, її програма. Проводиться обрання керівних органів та органів, що проводитимуть контрольно-ревізійну діяльність.

На установчому з'їзді (конференції, зборах) політичної партії затверджуються статут і програма політичної партії, обираються її керівні та контрольно-ревізійні органи. Обов'язкове додержання вимоги щодо кількісного складу громадян України, які можуть утворити партію: не менше як 100 осіб. Документом, що підтверджує

[201] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV : станом на 4 квіт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text (дата звернення: 20.08.2025).

позитивне рішення про створення політичної партії за результатами установчого з'їзду, є протокол, який підписують головуючий та секретар.

Оскільки політичні партії утворюються лише з всеукраїнським статусом, формуються відповідно обласні, міські, районні організації, первинні осередки політичної партії, інших структурних утворень, які передбачені статутом. Рішення про їх утворення приймаються установчими зборами, відповідно, обласного, міського та первинного осередків у вигляді протоколу який підписується головуючим і секретарем.

Під час проведення таких партійних з'їздів обов'язкове ведення реєстру осіб, які брали участь в установчих зборах оскільки він є обов'язковим елементом легалізації як самої партії, так і її осередків.

Як еже було зазначено, процедура реєстрації легалізації політичної партії складніша та формалізованіша порівняно з іншими громадськими об'єднаннями. Її державна реєстрація розпочинається з поданням заяви уповноваженою особою, яка обирається установчим з'їздом партії. Суб'єктом, який легалізує політичну партію, є виключно Міністерство юстиції України, до якого подаються:

– заява про державну реєстрацію створення юридичної особи;

– відомості про особу, яка уповноважена представляти політичну партію під час здійснення реєстраційних дій;

– документ, яким підтверджується сплата адміністративного збору (розмір внеску становить 140 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених законом на 1 січня календарного року; станом на 1 січня 2025 року розмір збору становить 423 920 грн);

– програма політичної партії;

– протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) про створення політичної партії;

– реєстр громадян, які брали участь в установчому з'їзді (конференції, зборах);

– список підписів громадян України за формою, встановленою Міністерством юстиції України;

– установчий документ юридичної особи (статут).

Цей перелік документів подається до Міністерства юстиції України, яке зобов'язано їх перевірити. У випадку якщо документи відповідають законодавчим вимогам, не пізніше 30 робочих днів з дати подання документів проводиться державна реєстрація політичної партії. Допускається можливість прийняття рішення про продовження суб'єктом державної реєстрації процедури реєстрації за необхідності, але не більше ніж на 15 робочих днів.

Процедура державної реєстрації завершується внесенням відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань державним реєстратором та формуванням з нього виписки. Після цієї дії політична партія набуває статусу юридичної особи.

Реєстрація обласних, міських, районних організацій або інших структурних утворень, передбачених статутом партії, відбувається після реєстрації політичної партії. Строк реєстрації становить 6 місяців з дня реєстрації партії. Первинний осередок партії не має статусу юридичної особи. Натомість, інші її структурні утворення можуть

здійснювати діяльність як зі так, і без статусу юридичної особи, про що має бути зазначено у статуті партії.

Заходи, які можуть застосовуватися до політичних партій у разі порушення ними Конституції України та чинного законодавства, передбачені Законом України «Про політичні партії в Україні». За наслідками їх застосування вони матимуть різний вплив на політичну партію. Закон у такому порядку їх і перелічує:

– попередження про недопущення незаконної діяльності, яке може бути застосоване у випадку оголошення керівництвом політичної партії вчинити дії за які передбачено юридичну відповідальність. Даний захід застосовується контролюючими органами шляхом видання припису про недопущення порушень законодавства;

– припис про усунення порушень, які допущені політичною партією, що видається за вчинені дії політичною партією. Такі дії не мають підпадати під види юридичної відповідальності;

– заборона діяльності політичної партії, яка полягає у «припиненні діяльності політичної партії, розпуск її керівних органів, обласних, міських, районних організацій і первинних осередків та інших структурних утворень, передбачених статутом партії, виключення з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей про членів таких органів (крім керівника), припинення членства в політичній партії, а також прийняття центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, та його територіальними органами рішень про припинення політичної партії та її структурних утворень відповідно»[202].

Заборона діяльності політичної партії є найважчим заходом, який застосовується державою в особі Міністерства юстиції України та має серйозні наслідки, що застосовується виключно в судовому порядку. Позовна заява розглядається адміністративними судами. Позивачем може виступати лише Міністерство юстиції України. Наприклад, Постановою Верховного Суду у справі № П/857/8/22 від 15 вересня 2022 року залишено без змін рішення суду першої інстанції про заборону політичної партії. З-поміж іншого у рішенні вказувалось на тому що заходи адміністративного впливу до політичної партії застосовуються, якщо «…в установленому порядку задокументовані факти її (партії) діяльності, що направлені на зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистсь-кого) тоталітарних режимів та їх символіки»[203]. Такі факти

[202] Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 19 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 20.08.2025).

[203] Постанова Верховного Суду у справі № П/857/8/22 від 15 вересня 2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc8_2780-22#Text

встановлюються правоохоронними органами, надсилаються на адресу Міністерства юстиції України, яким забезпечується судовий захист шляхом подання відповідної позовної заяви. У справі досліджувались докази, які підтверджують публічну діяльність лідерів та членів партії: відеофайли і публікації, додані до матеріалів справи, продемонстрували антиукраїнську спрямованість діяльності партії та її лідерів, членів, які в умовах повномасштабної війни загрожували конституційному ладу, територіальній цілісності України, національній безпеці та суверенітету.

Було використано й рішення Європейського суду з прав людини, у яких зазначалось, що «заяви керівників партії та осіб, яких вона висунула кандидатами на виборах, можна беззаперечно приписати партії в цілому, оскільки висловлювання таких осіб з політичних питань можна приписувати партії, яку вони представляють, якщо партія своїм публічним рішенням відразу від цього не відмежовується і не вжила до них дисциплінарних заходів (рішення від 13 лютого 2003 року у справ «Refah Partisi (the Welfare Party) and Others проти Туреччини» (заяви № 41340/98, 41342/98, 41343/98 41344/98)»[204].

Як бачимо, заборона політичної партії є складною процедурою, яка вимагає від органів публічної влади та правоохоронних органів збору доказів, що стосуються протиправної діяльності або ж керівництва партії або її членів; виконання норм Кодексу адміністративного судочинства України, що стосуються розгляду цієї категорії справ. При цьому в позовній заяві Міністерство юстиції України у прохальній частині повинно не лише клопотати про заборону політичної партії, але й призначити ліквідаційну комісію та вирішити питання про передання активів політичної партії, її осередків та інших утворень у державну власність, що передбачено Законом України «Про політичні партії в Україні».

На виконання рішення суду реєстратор Міністерства юстиції України вносить відомості про її виключення з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

5.5 Особливості адміністративно-правового статусу молодіжних і дитячих громадських організацій

Забезпечення прав і свобод для дітей та молоді є одним з обов'язків держави, які передбачені міжнародними та європейськими джерелами: Декларацією про права дитини[205], Конвенцією про права дитини[206], Європейською конвенцією про захист

[204] Постанова Верховного Суду у справі № П/857/8/22 від 15 вересня 2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc8_2780-22#Text

[205] Декларація прав дитини : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 20.11.1959. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995384#Text (дата звернення: 22.08.2025).

[206] Конвенція про права дитини : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 20.11.1989 : станом на 16 листоп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 22.08.2025).

прав людини та основоположних свобод[207], Всесвітньою декларацією про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей[208], Переглянутою Європейською хартією про участь молоді в місцевому та регіональному житті[209] та ін.

Розглядаючи адміністративно-правовий статус молодіжних та дитячих громадських організацій в Україні, варто пам'ятати про суттєвий вплив норм та положень згадуваних вище міжнародних та європейських документів. Зміни, які стосуються окремих аспектів діяльності таких організацій, відбулися під впливом цих документів та процесу європейської інтеграції. Роль та значення молоді у формуванні політики держави, підтримка високого рівня захисту прав дітей у відносинах з органами публічної влади, надання останнім повноважень для здійснення належного захисту прав дітей та створення можливостей для молоді є невід'ємним атрибутом демократичної, правової та соціальної держави.

Особливість їх адміністративно-правового статусу полягає в тому, що він закріплюється окремими нормативними актами, що відповідає вимогам ч. 3 ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання», оскільки регулювання відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань може визначатися іншими законами[210].

Таким нормативним актом є Закон України «Про основні засади молодіжної політики»[211], яким розрізняються дитячі та молодіжні громадські організації, які визначаються як громадські об'єднання. Так, до дитячих організацій належать ті з них, учасниками яких є фізичні особи віком від 6 до 18 років, крім випадків, визначених цим Законом. Засновниками виступають також фізичні особи, проте їх вік на момент створення повинен бути не менше 14 років. Молодіжна громадська організація вважається такою, якщо її засновниками та членами (учасниками) є фізичні особи віком від 14 до 35 років включно, крім випадків, визначених цим Законом. Членство у таких об'єднаннях фіксоване.

До їх складу можуть входити особи старшого віку, ніж це передбачено законодавством, проте їх кількість не може перевищувати 20 відсотків загальної чисельності фізичних осіб, які є членами об'єднання. Особи молодшого віку можуть входити

---

[207] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 22.08.2025).

[208] World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s : World Summit for Children. United Nations Digital Library. URL: https://digitallibrary.un.org/record/108125?ln=en&v=pdf (date of access: 22.08.2025).

[209] Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. URL: https://www.auyc.org.ua/youth-policy/perehlianuta-yevropeyska-khartiia-uchasti-molodi-u-mistsevomu-ta-rehionalnomu-zhytti/ (date of access: 22.08.2025).

[210] Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI : станом на 3 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text (дата звернення: 22.08.2025).

[211] Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX : станом на 13 лип. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text (дата звернення: 22.08.2025).

й до складу молодіжних та дитячих громадських об'єднань, проте їх кількість не повинна перевищувати 20 відсотків загальної чисельності фізичних осіб, які є членами об'єднання. До складу виборних органів таких об'єднань можуть входити особи старшого віку в кількості, яка не перевищує 50 відсотків чисельності виборного органу.

Слід зазначити, що особа, яка не досягла 14 років, може вступити до молодіжної чи дитячої громадської організації лише за наявною згодою її батьків або ж законних представників, яка подається письмово чи оформленою в електронній формі із накладенням кваліфікованого електронного підпису.

Права таких організацій, як важливий елемент їх адміністративно-правового статусу, визначені Законами України «Про основні засади молодіжної політики», «Про об'єднання громадян» та іншими нормативними та підзаконними актами. Правами, якими наділяються лише молодіжні та дитячі громадські організації на відміну від інших видів громадських об'єднань, є:

– одержання різних видів фінансової допомоги для реалізації своїх проєктів;

– участь у формуванні молодіжної політики, реалізація програм у сфері молодіжної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, надання соціальних послуг (наприклад, здійснення консультування, проведення заходів спрямованих на соціальну адаптацію та інтеграцію, забезпечення соціального супроводу, представництво інтересів дітей та молоді у відносинах з органами публічної влади, проведення освітніх, культурних, спортивних заходів тощо);

– взаємодія з органами публічної влади, різноманітними неурядовими організаціями, молодіжними установами іноземних держав, організаціями, які здійснюють вирішення питань у сфері молодіжної політики;

– виступати з ініціативою та створювати молодіжні центри, проводити підготовку, здійснювати підготовку молодіжних працівників із дотриманням вимог, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику;

– проводити заходи, які стосуються моніторингу та оцінювання ефективності реалізації молодіжної політики;

– делегувати представників для участі у формуванні консультативно-дорадчих органів які утворюються при органах публічної влади для вирішення питань які стосуються молоді (молодіжні ради, Національна ради з питань молоді тощо);

– за погодженням із закладами освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, фізичної культури і спорту, молодіжними центрами, іншими установами, що працюють з дітьми та молоддю і надають їм послуги, брати участь у підготовці та реалізації програм (проєктів, заходів) на базі таких закладів або поза ними, зокрема й шляхом створення та забезпечення функціонування на базі таких закладів молодіжних просторів;

– здійснювати іншу діяльність, не заборонену законодавством.

Для забезпечення ефективної діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань держава зобов'язується здійснювати їх фінансову підтримку, у встановленому порядку, що робить їх адміністративно-правовий статус особливим. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про засади молодіжної політики», забезпечення фінансової

основи такої політики здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, міжнародної допомоги, добровільних внесків, які здійснюються фізичними та юридичними особами з України та зарубіжних країн, а також інших джерел, які не заборонені законодавством.

Якщо вести мову про органи публічної влади на державному та місцевому рівнях, то вони наділені повноваженнями передбачати видатки на реалізацію програм для підтримки молоді, реалізацію молодіжної політики. Наприклад, Інноваційна програма для молоді UPSHIFT, яка реалізується в Одеській області ГО «Потрібні тут» за підтримки Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ) та Уряду Японії. Метою програми є створення молодіжних центрів і просторів[212]. Прикладом окремої програми підтримки розвитку молодіжної політики є відповідні програми, які реалізуються у відповідних регіонах нашої держави. Наприклад, впродовж 2023 року, згідно з інформацією Чернівецької обласної ради, на реалізацію вказаної програми було передбачено 2 507 800 гривень, використано – 2 184 100 гривень. Впродовж 2022–2023 років в межах програми забезпечено виплату стипендій обласної ради 237 сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування; проведено 97 заходів для понад 5 тис. підлітків; реалізовано проєкт «Помічник патрульного», серія інтерактивних виховних заходів з популяризації здорового способу життя; проведено «Форум молодих волонтерів Чернівецької області», Міжнародна науково-практична конференція студентів та молодих вчених «Актуальні проблеми зовнішньої політики України» тощо[213].

Фінансове забезпечення молодіжної політики, до реалізації якої залучаються молодіжні та дитячі громадські організації, здійснюється за кошти державного та місцевого бюджетів, добровільних внесків фізичних та юридичних осіб, в тому числі й іноземних, міжнародної допомоги.

Однією з форм фінансової підтримки за участі держави за рахунок коштів Державного бюджету таких громадських об'єднань є надання грантів проєктної або інституційної підтримки, що здійснюється з метою виконання завдань державних цільових програм[214]. Аналогічні програми можуть затверджуватися місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень та коштів, які передбачені для її реалізації.

Особливість фінансової підтримки ініціатив, спрямованих на залучення молодіжних та дитячих громадських об'єднань, полягає, крім іншого, у функціонуванні

---

[212] Реалізація державної молодіжної політики на регіональному рівні: досвід Одещини. URL: https://uplan.org.ua/analytics/realizacziya-derzhavnoyi-molodizhnoyi-polityky-na-regionalnomu-rivni-dosvid-odeshhyny/

[213] На реалізацію регіональної програми молодіжної політики в Чернівецькій області торік було передбачено 2 507 800 гривень, використано – 2 184 100 гривень. Чернівецька обласна рада. URL: https://bukrada.gov.ua/novyny-ta-publikacii/na-realizaciyu-regionalnoï-programi-molodizhnoï-politiki-v-cherniveckij-oblasti-torik-buloperedbacheno-2-507-800-griven-vikoristano-2-184-100-griven/ (дата звернення: 26.08.2025).

[214] Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021–2025 роки та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 02.06.2021 № 579 : станом на 18 трав. 2024 р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/579-2021-п#Text (дата звернення: 22.08.2025).

Українського молодіжного фонду[215]. Подібні бюджетні установи для підтримки діяльності більшості інших видів громадських об'єднань законодавством не передбачені. Виняток становлять політичні партії в частині оплати праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій та відшкодування витрат, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

Серед іншого Фонд надає гранти для реалізації молодіжних проєктів, виконання завдань у межах заходів, передбачених державними програмами з підтримки молодіжної політики. Ним ведеться реєстр поданих молодіжних проєктів. Адмініструє діяльність фонду наглядова рада та дирекція. До ради, яка складається з восьми осіб, входять чотири представники, які представляють молодіжні та дитячі громадські об'єднання, органи студентського самоврядування закладів вищої освіти й закладів фахової передвищої освіти, молодіжні ради за результатами проведеного конкурсу.

5.6 Особливості адміністративно-правового статусу релігійних організацій

Правова традиція, сформована у країнах континентальної Європи, підпадала під вплив духовенства та його правил. Навіть класична освіта, що надається в університетах сьогодні, є відлунням істотного впливу на суспільні відносини з боку церков, її лідерів та правового регулювання яким забезпечувалась їх діяльність. Події та зміни, що відбулися впродовж XX «довгого століття», кардинально змінили підхід держав до визнання та забезпечення прав і свобод людини. Друга світова війна завершилась не лише десятками мільйонів жертв, але й подарувала людству іще один шанс для недопущення подібних катаклізмів у майбутньому. Утворення Організації Об'єднаних Націй, створення Європейського Союзу, триваюча до самого розпаду Радянського Союзу «Холодна війна» сформували той правовий порядок, у якому перебувають країни Заходу по цей день. Визнання, забезпечення та гарантування права людини на свободу думки, совісті і релігії, стало іще одним важливим й водночас складним завданням. Попри це, Європейська конвенція з прав людини у ст. 9 «Свобода думки, совісті і релігії» гарантує кожному право на «свободу думки, совісті та релігії яке включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб»[216].

[215] Український молодіжний фонд: можливості для молоді. URL: https://uyf.gov.ua/storage/ustanovchi-dokumenty (дата звернення: 26.08.2025).

[216] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 14.10.2025).

Міжнародним пактом про громадянські права 1966 р. у ст. 19 закріплено право на свободу думки, совісті та релігії. Вона дублює положення Конвенції. Однак на держави, які виконують положення Пакту, покладено обов'язок поважати свободу батьків, законних опікунів забезпечувати відповідне моральне й релігійне виховання дітей на основі власних міркувань. Знову ж таки якщо такі дії суспільно небезпечні, посягають на охоронюваний порядок, здоров'я й мораль, права і свободи інших осіб, державою можуть застосовуватись заходи щодо їх обмеження[217].

Оскільки наша країна ратифікувала Конвенцію право на свободу світогляд та віросповідання знайшло відображення у ст. 35 Конституції України 1996 року. Згідно з ч. 1 ст. 35 Основного закону, право на свободу світогляду й віросповідання включає: 1) сповідувати будь-яку релігію чи не сповідувати жодної; 2) одноособово чи колективно, без перешкод здійснювати ритуальні обряди або ж релігійні культи; 3 вести релігійну діяльність. Як бачимо, конституційна основа вказаного права має не лише національний, а й європейський аспекти. Водночас не допускається нормативне обмеження згадуваного права, окрім як у випадках, коли це стосується охорони громадського порядку, здоров'я, моральності чи захисту прав й свобод інших осіб.

Іще одним важливим аспектом цього права є те, що відповідні церкви чи релігійні організації відокремлені від держави. Державі заборонено визнавати ту чи іншу релігію обов'язковою[218]. З огляду на особливості права на свободу віросповідання, інституції, що сприяють приватним особам його реалізовувати, також мають особливий правовий статус.

Адміністративно-правовий статус релігійних організацій має свої особливості. По-перше, на відміну від інших видів громадських об'єднань, вони забезпечують реалізацію право на свободу світогляду і віросповідання. По-друге, вони забезпечують можливість для приватної особи, групи осіб реалізувати своє право на свободу світогляду та віросповідання, яке є одним із фундаментальних конституційних прав. По-третє, реалізація вказаного права здійснюється в різних формах. Нормативне закріплення можливості утворювати релігійні організації, закріплення їх правового статусу є однією із форм реалізації цього права. По-четверте державою забезпечується реалізація цього права шляхом створення системи органів публічної влади які наділені повноваження як забезпечувати реалізацію цього права так й захищати його від порушень які можуть виникати під час його реалізації.

Забезпечення діяльності релігійних організацій здійснюється на підставі кількох таких рівнів нормативних документів: міжнародні договори (наприклад, Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин[219]),

---

[217] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 : станом на 19 жовт. 1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 14.10.2025).

[218] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 14.10.2025).

[219] Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 18.12.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text (дата звернення: 20.10.2025).

Конституція України (ст.ст. 19, 35, 36 та інші), Закони України «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій»[220] тощо.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», «релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями)»[221]. Ця ж стаття наводить перелік (види) таких організацій: релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Розглянемо їх адміністративно-правовий статус детальніше.

Релігійна громада є місцевою релігійною організацією віруючих громадян одного й того самого культу, віросповідання, напряму, течії або толку, які добровільно об'єдналися з метою спільного задоволення релігійних потреб. Членство у такій громаді зебезпечується шляхом дотримання принципу вільного волевиявлення чи на основі вимог, що передбачаються статутом (положенням) релігійної громади. Саме така громада вирішує на власний розсуд питання щодо включення нових та виключення діючих членів громади. Така процедура має передбачатися в її статуті (положенні).

Варто зазначити, що право релігійних громад на підлеглість у канонічних та організаційних питаннях будь-яким українським чи зарубіжним центрам (управлінням) має певні застереження. Так, відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про свободу совісті та релігійній організації» (далі – Закон), релігійна громада не може реалізовувати таку підлеглість до релігійних центрів (управлінь), що знаходяться поза межами України, у державі, яку визнано країною-агресором, тобто такою, що здійснила або ж продовжує здійснювати збройну агресію проти України, тимчасово окупувала частину території України, і діяльність яких заборонена в Україні. Не може реалізовуватись таке право й щодо релігійних організацій, діяльність яких обмежена та не допускається з огляду на вищевказані обставини (ст. 5-1 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»). Не допускається й будь-яке, вільне внесення змін до статуту (положення) релігійної громади. При цьому будь-які зміни до статуту не можуть вноситись одноособово, а вимагають проведення загальних зборів релігійної громади, які скликаються її членами. Зміни до документа можуть вноситись за відповідною процедурою, яка передбачає їх ухвалення не менше ніж 2/3 від кількості членів релігійної громади. При цьому мінімальна кількість таких членів, що необхідні для внесення змін, передбачаються у статуті (положенні) релігійної громади. Відповідні

[220] Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій : Закон України від 20.08.2024 № 3894-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text (дата звернення: 20.10.2025).

[221] Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 20.10.2025).

зміни засвідчуються особистими підписами членів релігійної громади, які підтримали таке рішення.

У тому випадку, якщо частина релігійної громади не згідна та не підтримує рішення про зміну підлеглості, вона наділяється правом утворення нової релігійної громади, укласти відповідний договір про користування будівлею та майном із відповідним власником (користувачем).

Обов'язковим документом, у якому відображається елементний склад адміністративно-правового статусу релігійної організації, її статут (положення). Відповідно до ст. 12 Закону України, статут (положення) – це документ який забезпечує такій релігійній організації можливість реалізовувати свої права та виконувати обов'язки. Можна виділити кілька процедурних дій, які необхідно здійснити для його офіційного визнання. По-перше, провести загальні збори віруючих, релігійних з'їзд або конференцію. По-друге, він повинен мати обов'язкові складові, які потрібні для його реєстрації.

Відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України, в ньому мають обов'язково зазначаються відомості про: «найменування, вид релігійної організації, її віросповідну приналежність і місцезнаходження; органи управління релігійної організації, їхню компетенцію, порядок прийняття ними рішень; місце релігійної організації в організаційній структурі релігійного об'єднання; майновий стан релігійної організації; права релігійної організації на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів; порядок внесення змін і доповнень до статуту (положення) релігійної організації; порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення релігійної організації. В статуті (положенні) вказуються й інші відомості якщо такі пов'язані з особливостями відповідної релігійної організації»[222].

Державна реєстрація релігійних організацій проводиться обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, а в Автономній Республіці Крим – Радою міністрів Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 14 Закону). Однак, якщо процедура державної реєстрації стосується утворення релігійного центру, управління, монастиря, релігійного братства, місії чи духовного навчального закладу, то вона проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії (ч. 6 ст. 14 Закону). Таким органом є Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС). Згідно з Положенням про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 812, вона забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері релігії, корінних народів України, національних меншин (спільнот) України[223].

[222] Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 20.10.2025).

[223] Про затвердження Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті та внесення змін до Положення про Міністерство культури України : Постанова Каб. Міністрів України від 21.08.2019 № 812 : станом на 11 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-п#Text (дата звернення: 20.10.2025).

Одним зі способів реалізації нею свого адміністративно-правового статусу є реєстрація різних видів релігійних організацій, про які згадувалося вище.

Встановлено загальну вимогу до осіб, які можуть ініціювати адміністративну процедуру реєстрації статуту релігійної організації: це громадяни України (не менше 10 осіб), які досягли повноліття (18 років), що безпосередньо утворили таку організацію. Разом із заявою про державну реєстрацію вони подають у трьох примірниках статут (положення) до органу реєстрації. Окрім заяви та статуту (положення), згідно ч. 2 ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», подіються документи які підтверджують вказані у статуті (положенні) відомості:

– «оригінал рішення про утворення релігійної громади, її найменування, затвердження статуту, обрання керівних (виконавчих) органів – протокол загальних зборів віруючих громадян або установчого релігійного з'їзду, конференції тощо (далі – протокол загальних зборів);

– належним чином засвідчена копія документа про право власності чи користування приміщенням або письмової згоди власника приміщення на надання адреси за місцезнаходженням релігійної організації, зазначеним у статуті (положенні) релігійної громади»[224].

Упродовж одного місяця органом реєстрації проводиться розгляд поданих документів, після чого приймається відповідне рішення. Встановлено 10-денний термін повідомлення заявників про результати розгляду заяви та статуту (положення). Винятком із цієї норми є положення ст. 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», відповідно до якого, у необхідних випадках, органом, який проводить державну реєстрацію, може бути зроблено запит щодо одержання висновку місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради чи фахівців у даній сфері. У такому разі статут (положення) за результатами розгляду всіх документів органом реєстрації приймається у 3-місячний строк.

Забороняється будь-яке перевищення вищезазначених строків під час процедури державної реєстрації або ж під час прийняття негативного рішення щодо реєстрації. У таких випадках у такої організації виникає можливість реалізувати право на судовий захист. Зміни і доповнення статутів (положень) релігійних організацій підлягають реєстрації в тому ж порядку й у ті самі терміни, що й реєстрація статутів (положень).

З моменту (дня) державної реєстрації релігійна організація набуває статусу юридичної особи, користується всіма правами та виконує обов'язки, які визначені чинним законодавством та її статутом (положенням).

Якщо статут (положення) релігійної організації або ж її діяльність суперечать законодавству України, у проведенні державної реєстрації може бути **відмовлено**. Тобто приймається негативний адміністративний акт, який доводиться до відома заявника у письмовій формі у 10-денний строк. Це рішення може бути оскаржено в адміністративному порядку, а в разі якщо адміністративного органу вищого рівня немає,

[224] Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 20.10.2025).

оскарження здійснюється до органу, який прийняв таке рішення (негативний адміністративний акт), вчинив відповідні процедурні дії або ж прийняв рішення всупереч вимог законодавства. Якщо при такому органі не утворено комісію з розгляду скарг, позов подається до адміністративного суду.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачено два способи **припинення** релігійної організації: реорганізація, ліквідація або ж за рішенням суду – у випадку порушення вимог цього закону.

Перелік випадків, коли здійснюється судове припинення діяльності релігійної організації, встановлений ч. 2 ст. 16 Закону:

– «вчинення релігійною організацією дій, недопустимість яких передбачена статтями 3, 5 і 17 цього Закону;

– поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганням на життя, здоров'я, свободу і гідність особи;

– систематичного порушення релігійною організацією встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо);

спонукання громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку чи посяганням на права і майно державних, громадських або релігійних організацій;

– засудження її уповноважених осіб за вчинення злочину проти основ національної безпеки України або за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтями 161, 190, 209, 258–258^{-6}, 436–438, 442, 447 Кримінального кодексу України;

– невиконання припису про усунення порушення;

– виявлення неодноразових фактів використання релігійної організації для цілей поширення пропаганди ідеології «русского міра»;

– виявлення порушень вимог щодо створення і діяльності релігійної організації, керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка здійснювала або здійснює збройну агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України, установлених Конституцією України, цим Законом та іншими законами України»[225].

Для припинення діяльності релігійної організації у разі наявності однієї з перерахованих підстав ДЕСС звертається до суду з позовом про припинення функціонування релігійної організації. Якщо суд прийме рішення про припинення діяльності такої організації, призначається відповідна комісія (ліквідаційна комісія).

Окремо передбачено процедуру щодо перевірки ознак афілійованості релігійної організації яка здійснює діяльність в Україні з іноземною релігійною організацією діяльність якої заборонена відповідно до Закону України «Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій». Вона здійснюється ДЕСС як за власною ініціативою так й за зверненнями органів публічної влади, об'єднань громадян тощо.

[225] Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 20.10.2025).

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Встановіть взаємозв'язок між конституційно-правовим та адміністративно правовим механізмом реалізації права на створення громадських об'єдань.
2. Розкрийте зміст права на створення громадських об'єднань за адміністративним законодавством України.
3. Наведіть критерії класифікації громадських об'єднань.
4. Проаналізуйте законодавство яким закріплюється адміністративно-правовий статус громадських об'єднань.
5. Розкрийте особливості громадських організацій як різновиду громадських об'єднань.
6. Наведіть приклади позасудового оскарження відмови реєстрації громадської організації.
7. Охарактеризуйте ознаки політичних партій за законодавством України.
8. Розкрийте правову природу молодіжних рад.
9. Проаналізуйте адміністративно-правову основу діяльності релігійних організацій в Україні.
10. Охарактеризуйте правову природу консультативно-дорадчих органів за законодавством України.

Розділ 6
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ КОМПЕТЕНЦІЇ

6.1 Структура та компетенція суб'єкта публічної адміністрації

Суб'єкти публічної адміністрації посідають центральне місце в системі адміністративно-правових відносин, оскільки саме через їхню діяльність здійснюється реалізація публічної влади, спрямованої на задоволення публічних інтересів. Їхня участь у таких відносинах зумовлена сукупністю правових, організаційних та функціональних характеристик, що виокремлюють їх серед інших учасників правової системи та визначають їхню роль у механізмі публічного адміністрування.

Правова природа та зміст статусу суб'єктів публічної адміністрації полягають у тому, що вони становлять структурно й функціонально об'єднану систему носіїв владно-управлінських повноважень, уповноважених державою або органами місцевого самоврядування діяти від її імені. Їхня компетенція формується шляхом наділення публічно-правовими повноваженнями, що забезпечують можливість впливати на суспільні відносини, приймати обов'язкові до виконання рішення, застосовувати інструменти державного примусу та виконувати інші дії, необхідні для досягнення легітимних цілей публічного адміністрування.

Правовий статус цих суб'єктів проявляється через сукупність ознак, що визначають особливості їх функціонування в адміністративно-правових відносинах. Насамперед, він включає наділення їх **владними повноваженнями**, що мають публічно-правову природу. Далі, їхня адміністративно-правова правосуб'єктність визначається часовими та змістовими параметрами, залежними від специфіки функцій у межах відповідних інститутів публічного права. Важливим елементом є також наявність **субординаційних зв'язків**, які характеризують владний механізм і визначають ієрархічний порядок підпорядкування. Крім того, адміністративно-правовий статус конкретизується шляхом нормативного закріплення завдань, функцій, компетенції, предметів відання, гарантій діяльності та видів юридичної відповідальності.

Діяльність суб'єктів публічної адміністрації чітко регламентується системою нормативно-правових актів, до якої належать Конституція, закони та підзаконні акти. Правам цих суб'єктів невід'ємно кореспондують їхні обов'язки, що забезпечує баланс владних повноважень та зумовлює обов'язковість юридичної відповідальності у випадку недотримання обов'язкових приписів. Основні принципи їх функціонування

полягають у здійсненні публічно-владної діяльності виключно на підставі і в межах чинного законодавства, що унеможливлює вихід за межі визначеної компетенції. Вони приймають формально-правові рішення, які проходять процедуру оприлюднення, без чого такі акти не набувають юридичної сили. Будь-яке владне рішення має бути спрямоване на досягнення легітимної мети, відхилення від належних цілей публічного адміністрування неприпустиме. Невід'ємним підґрунтям їх правозастосовної діяльності залишається дотримання принципу верховенства права.

Визначення категорії суб'єкта публічної адміністрації має особливе значення для забезпечення належного та своєчасного захисту прав і законних інтересів громадян, що спричиняє необхідність глибокого дослідження його структурної організації та компетенційних повноважень. Публічна адміністрація постає у двох взаємодоповнювальних аспектах: як **інституційно-організована система**, що включає сукупність адміністративних утворень, та як **функціональний або процедурний процес**, який відображає діяльність цих утворень. У центрі концептуального розуміння публічної адміністрації перебуває система організаційно-структурних елементів, що на законних підставах володіють владними повноваженнями і призначені для реалізації публічних інтересів шляхом виконання правових актів. Її діяльність є логічним проявом функціонального призначення відповідних інституцій. Незважаючи на те, що публічна адміністрація здебільшого розглядається як суб'єкт, вона водночас уособлює й процес здійснення повноважень, який органічно пов'язаний із суб'єктним складом, подібно до співвідношення форми та змісту.

У межах **структурного підходу** публічна адміністрація розглядається насамперед як цілісна система органів державної влади та інших публічних інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення організованого й ефективного функціонування суспільства. Цей підхід є одним із ключових поряд із процедурним, що дозволяє всебічно охарактеризувати сутність публічної адміністрації. Він зосереджується на організаційній природі публічного адміністрування, акцентуючи увагу на інституційних елементах, які формують суб'єктний склад відповідної системи.

У межах зазначеного підходу публічна адміністрація трактується як система організаційно-структурних утворень, що на законних підставах отримали владні повноваження для реалізації публічної влади шляхом виконання нормативно-правових актів та здійснення інших дій у публічних інтересах. Таке розуміння узгоджується з адміністративно-правовою доктриною країн Західної Європи та Північної Америки, де публічна адміністрація визначається як сукупність органів і установ, уповноважених на виконання законів, підзаконних актів і на вчинення інших дій, що обслуговують потреби суспільства. У науковому дискурсі поширене також трактування публічної адміністрації як функціонально-організаційної сукупності суб'єктів адміністрування, наділених публічно-владними повноваженнями для реалізації публічних інтересів. Структурний підхід підкреслює, що до публічної адміністрації належить широка сукупність організацій, які виконують публічні функції та здійснюють управлінські дії, спрямовані на забезпечення належного суспільного порядку.

У сучасній адміністративно-правовій науці категорія «публічна адміністрація» фундаментальна та відображає трансформацію вітчизняної доктрини в напрямі європейської концепції «public administration». **Структурне формування** публічної адміністрації охоплює широкий спектр суб'єктів, що на законних підставах наділені публічно-владними повноваженнями та здійснюють діяльність, спрямовану на реалізацію публічних інтересів. Хоча в українському законодавстві відсутнє чітке та універсальне визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» і вичерпний перелік таких суб'єктів, що зумовлює необхідність їх доктринального тлумачення. У науковій літературі домінує підхід, згідно з яким суб'єктний склад публічної адміністрації визначається у двох основних значеннях: вузькому та широкому. Такий плюралізм думок викликаний поєднанням організаційно-структурного та функціонально-процедурного підходів до розуміння сутності адміністрування.

У **межах вузького, або традиційного, підходу** до розуміння публічної адміністрації домінує інституційно-функціональне бачення цього явища, за якого визначальною ознакою відповідних суб'єктів визнається здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Такий підхід історично сформувався в межах континентальної правової традиції та тривалий час залишався базовим у науці адміністративного права, оскільки дозволяв чітко окреслити коло органів і посадових осіб, безпосередньо задіяних у реалізації волі держави. Публічна адміністрація у цьому сенсі постає як організований владний механізм, спрямований на практичне втілення приписів Конституції і законів у сфері публічного управління.

Концептуально вузький підхід ґрунтується на уявленні про виконавчу владу як самостійну гілку державної влади, що має власну організаційну структуру, ієрархію та компетенцію. Саме органи виконавчої влади розглядаються як ядро публічної адміністрації, оскільки вони наділені повноваженнями щодо видання підзаконних нормативних актів, організації виконання законів та здійснення поточного адміністрування в різних сферах суспільного життя. У цьому контексті публічна адміністрація ототожнюється з адміністративним апаратом держави, що функціонує на засадах підпорядкованості, дисципліни та централізованого керівництва.

Важливою складовою вузького підходу є включення до системи публічної адміністрації виконавчих органів місцевого самоврядування, які хоча й не належать до системи органів виконавчої влади, однак здійснюють виконавчо-розпорядчі функції на місцевому рівні. У такому розумінні публічна адміністрація охоплює не лише державний, а й муніципальний сегмент адміністрування, що забезпечує реалізацію місцевої політики та виконання делегованих державою повноважень. Це дозволяє розглядати публічну адміністрацію як єдиний функціональний комплекс, зорієнтований на безпосереднє адміністрування суспільних відносин.

З позицій вузького підходу особливе значення надається ролі посадових і службових осіб, які персоніфікують діяльність публічної адміністрації та несуть юридичну відповідальність за прийняті адміністративні рішення. Саме через їхню діяльність забезпечується практичне виконання норм публічного права, організація адміністративних процедур та надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Отже, публічна адміністрація постає не лише як сукупність органів, а як система владних суб'єктів, наділених компетенцією діяти від імені держави або територіальної громади.

У підсумку вузький, традиційний підхід формує уявлення про публічну адміністрацію як про апарат прямої реалізації державної та місцевої політики, основним призначенням якого є організація виконання законів і управління публічними справами. Така інтерпретація акцентує увагу на владно-розпорядчому характері адміністративної діяльності та її інструментальній ролі в механізмі держави. Водночас обмеженість цього підходу полягає у зосередженні переважно на виконавчо-управлінській функції, що зумовлює подальший розвиток доктринальних підходів до розширеного розуміння публічної адміністрації.

У **широкому тлумаченні** публічна адміністрація постає не як сукупність органів виконавчої влади у вузькому сенсі, а як складна, багаторівнева та внутрішньо узгоджена система суб'єктів, уповноважених на здійснення публічної влади в інтересах суспільства. Формування такого підходу спричинене утвердженням людиноцентристської парадигми, відповідно до якої ключовим призначенням діяльності державних і муніципальних інституцій визнається служіння особі та забезпечення реалізації її прав і свобод. У межах цієї концепції до складу публічної адміністрації включаються суб'єкти законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, а також інші установи, наділені владними управлінськими повноваженнями. Такий підхід дає змогу охопити весь механізм публічного адміністрування як єдину систему та забезпечити його належне функціонування в умовах динамічних суспільних процесів. Визначальним критерієм належності суб'єкта до цієї системи є не його формально-організаційне місце у структурі поділу влади, а спрямованість здійснюваних ним функцій на реалізацію публічного інтересу.

Включення органів законодавчої та судової влади до системи публічного адміністрування обґрунтовується наявністю в їхній організаційній структурі підрозділів і механізмів, що виконують адміністративні та забезпечувальні функції владного характеру. Так, Верховна Рада України вступає в адміністративні правовідносини через діяльність свого апарату, комітетів та інших допоміжних органів, які забезпечують організаційне, кадрове, фінансове та матеріально-технічне функціонування парламенту. Президент України також може розглядатися як суб'єкт публічної адміністрації у тій частині, в якій він здійснює повноваження адміністративно-владного характеру, а не виключно політичні чи представницькі функції. Судові органи, виконуючи правозахисну та контрольну роль, забезпечують вирішення публічно-правових спорів і здійснюють нагляд за законністю діяльності інших суб'єктів влади, що інтегрує їх у загальну систему забезпечення належного публічного адміністрування. У такому розумінні публічне адміністрування набуває ознак комплексної та взаємопов'язаної діяльності різних гілок влади, спрямованої на підтримання стабільності й ефективності державного механізму.

Базовою функціональною складовою публічної адміністрації в широкому підході залишаються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування,

які безпосередньо забезпечують виконання законів і реалізацію публічних функцій на державному, регіональному та місцевому рівнях. Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування утворюють взаємодоповнювальну систему публічного адміністрування, відповідальну за соціально-економічний розвиток територій, реалізацію регіональної політики та надання адміністративних і публічних послуг населенню. У межах широкого підходу зазначені суб'єкти розглядаються як елементи єдиного механізму реалізації влади народу, в якому державні та самоврядні виконавчі функції близькі за своєю правовою природою. Така інтеграція сприяє підвищенню рівня відкритості, підзвітності та відповідальності публічної влади перед територіальними громадами. Досягнення збалансованого розвитку регіонів стає можливим завдяки узгодженій діяльності всіх складових публічної адміністрації на відповідній території.

Характерною рисою широкого підходу є включення до суб'єктного складу публічної адміністрації інституцій зі спеціальним правовим статусом, які організаційно не входять до класичної тріади гілок державної влади. До таких суб'єктів належать, зокрема, Національний банк України, Служба безпеки України, Центральна виборча комісія, а також національні комісії, уповноважені здійснювати державне регулювання у сферах природних монополій та інших стратегічно важливих галузях. Окрім того, до публічної адміністрації належать юридичні особи публічного права, включно з фондами соціального страхування та іншими установами, що забезпечують виконання соціальних, сервісних і гарантійних зобов'язань держави. У визначених законом випадках суб'єктами публічного адміністрування можуть визнаватися й окремі приватні особи або об'єднання громадян, якщо їм делеговано здійснення конкретних публічно-владних повноважень. Це свідчить про багаторівневу інтеграцію різнорідних інституцій в єдину систему, орієнтовану на забезпечення суспільного добробуту.

Отже, широке розуміння публічної адміністрації як цілісної та функціонально зорієнтованої системи створює передумови для комплексного регулювання суспільних відносин і забезпечення ефективного захисту прав людини. Подібний підхід корелює з європейськими стандартами публічного адміністрування, відповідно до яких публічна влада охоплює будь-якого суб'єкта, що діє в публічному інтересі або наділений владними прерогативами. Інтегрована система суб'єктів владних повноважень забезпечує послідовність реалізації державних функцій і єдність правового простору. Застосування широкого підходу сприяє мінімізації проявів адміністративного свавілля, оскільки діяльність усіх уповноважених інституцій підпорядковується принципам верховенства права, обґрунтованості та пропорційності. У підсумку це формує інституційне підґрунтя для становлення сервісної держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян і сталий розвиток громадянського суспільства.

Сучасна конфігурація публічної влади в умовах збройної агресії зазнає глибоких інституційних і функціональних змін, що зумовлює формування нетипових для мирного часу організаційно-правових утворень, зокрема **органів військово-цивільного спрямування**. У доктрині адміністративного права такі суб'єкти кваліфікуються як тимчасові державні органи, наділені елементами військової організації управління,

які створюються на підставі рішень глави держави як винятковий інструмент забезпечення національної безпеки та стабілізації життєдіяльності населення на окремих територіях. Їхня специфіка полягає у формуванні комплексної адміністративної моделі, що інтегрує адміністративні, координаційні та правоохоронні повноваження. Такий синтез дозволяє оперативно реагувати на надзвичайні виклики, пов'язані з відсіччю збройної агресії, а також забезпечувати мінімально необхідний рівень публічного адміністрування у прифронтових, деокупованих і тилових регіонах.

Виникнення та еволюція військово-цивільних і військових адміністрацій безпосередньо корелює з ключовими етапами збройної агресії проти України, починаючи з 2014 року і завершуючи фазою повномасштабного вторгнення у 2022 році. На початковому етапі такі адміністрації створювалися в межах діяльності Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України з метою відновлення керованості та публічного адміністрування на окремих територіях Донецької і Луганської областей. Із запровадженням воєнного стану 24 лютого 2022 року інституційна модель була доповнена системою військових адміністрацій. Їхня діяльність ґрунтується на спеціальному законодавстві про правовий режим воєнного стану та спрямована на забезпечення дії Конституції України і базових функцій держави в умовах надзвичайного правового режиму.

Функціональна своєрідність органів військово-цивільного характеру полягає у концентрації повноважень, які в умовах звичайного правового порядку розмежовуються між різними гілками та рівнями публічної влади. Військові та військово-цивільні адміністрації одночасно реалізують функції органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та окремі елементи військового управління, що забезпечує формування єдиної, централізованої вертикалі прийняття рішень у кризових умовах. Такий підхід дозволяє усунути компетенційні розриви, спричинені бойовими діями або фактичною неспроможністю цивільних інституцій здійснювати свої повноваження. Залучення до складу цих органів осіб із військовим досвідом сприяє підвищенню ефективності адміністративних рішень в умовах підвищених безпекових ризиків та нестабільності.

Адміністративно-правовий статус органів військово-цивільного типу визначається як їхнє закріплене нормами права місце у системі публічно-правових відносин, що охоплює завдання, компетенцію, предмети відання та межі юридичної відповідальності. До основних завдань цих суб'єктів належить забезпечення державного суверенітету й територіальної цілісності, підтримання публічного порядку та безпеки, запобігання гуманітарним кризам, а також організація бюджетного процесу на відповідних територіях.

Військові адміністрації як тимчасові державні органи запроваджуються в умовах воєнного стану з метою забезпечення дії Конституції та законів України, реалізації заходів оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та захисту критичної інфраструктури. Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (№ 389-VIII від 12 травня 2015 року), їх основне призначення полягає у відверненні

загрози державній незалежності та суверенітету, відсічі збройної агресії та підтримці національної безпеки через тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян (стаття 1)[226]. Ці органи функціонують як інструмент централізованого управління в зонах бойових дій або потенційної загрози, де звичайні органи місцевого самоврядування та державні адміністрації можуть бути неефективними. Аналітично, таке призначення відображає принцип надзвичайного правового режиму, спрямований на баланс між збереженням державності та мінімальними втручаннями в цивільне життя, що узгоджується з міжнародними стандартами, такими як Європейська конвенція з прав людини (стаття 15). Отже, військові адміністрації слугують мостом між військовим командуванням і цивільним управлінням, забезпечуючи безперервність влади в кризових умовах.

Формування військових адміністрацій відбувається за рішенням Президента України на основі подань обласних державних адміністрацій або військового командування, що підкреслює їх залежність від вищих органів виконавчої влади (стаття 4, частина 2). Вони створюються на рівні областей, районів та населених пунктів, де органи місцевого самоврядування не виконують своїх повноважень, або в інших визначених випадках, з припиненням діяльності відповідних рад та виконавчих органів (стаття 4, частини 3–4; пункт 2–1 статті 28). Начальники адміністрацій призначаються Президентом за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України, а штат комплектується військовослужбовцями, правоохоронцями та цивільними працівниками на основі відряджень або трудових договорів (стаття 4, частини 5–7). З наукової перспективи, така структура ілюструє гібридний характер органів: поєднання військової дисципліни з адміністративними функціями, що оптимізує оперативність у воєнний час, але водночас підвищує ризики централізації влади. Фінансування здійснюється з державного та місцевих бюджетів, а діяльність триває протягом воєнного стану плюс 30 днів після його скасування, забезпечуючи плавний перехід до мирного режиму (стаття 4, частини 6, 8).

Компетенція військових адміністрацій охоплює повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки воєнного стану, включаючи координацію мобілізації, демобілізації, цивільного захисту та громадського порядку (стаття 15, частина 1). Для адміністрацій населених пунктів це передбачає бюджетне планування, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин, забезпечення енергоносіями, військовий облік, бронювання працівників та скасування незаконних актів (стаття 15, частина 2). Районні та обласні адміністрації додатково займаються використанням ресурсів, охороною інфраструктури, встановленням тарифів та зверненнями до суду (стаття 15, частина 3). Аналітично, така компетенція демонструє делегування широкого спектра повноважень, що відповідає теорії надзвичайного стану в конституційному праві, де тимчасові органи набувають виконавчих, регуляторних та контролюючих функцій

[226] Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Урядовий від 10.06.2015. № 102. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

для мінімізації хаосу. Однак це вимагає строгого нагляду, аби уникнути зловживань, як зазначається в взаємодії з військовим командуванням (стаття 18).

Військові адміністрації тісно взаємодіють з військовим командуванням, Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України та Кабінетом Міністрів, де координація з питань оборони здійснюється Генеральним штабом, а з інших – урядом (пункт 2-1, частина 4 статті 28). Начальники адміністрацій організовують роботу, призначають персонал, розпоряджаються коштами та видають накази, що мають силу рішень рад (стаття 15, частина 7). У разі окупації чи оточення вони визначають зони бойових дій та впроваджують евакуацію підприємств (стаття 15, частини 5, 8). З теоретичної точки зору, ця взаємодія відображає ієрархічну модель адміністрування в умовах конфлікту, де локальні органи підпорядковуються центральним для забезпечення єдності дій. Водночас, закон передбачає підтримку від інших органів влади, що сприяє інтеграції в загальну систему публічного адміністрування (стаття 17), мінімізуючи ізоляцію та посилюючи ефективність.

Загалом, призначення та компетенція військових адміністрацій у Законі «Про правовий режим воєнного стану» забезпечують адаптивний механізм реагування на загрози, поєднуючи елементи адміністративного та військового права. Їх роль у збереженні правового порядку в умовах обмежень прав (стаття 6) підкреслює необхідність балансу між безпекою та демократією, що є ключовим для постконфліктного відновлення. Науковий аналіз свідчить про потенціал цих органів як тимчасового інструменту стабілізації, але також вказує на виклики, такі як ризик надмірної мілітаризації влади. У контексті тривалої агресії, як у випадку з Україною, подальше вдосконалення норм може посилити їх ефективність, забезпечуючи перехід до цивільного адміністрування після скасування воєнного стану. Отже, військові адміністрації є невід'ємною частиною правової архітектури надзвичайних режимів, що вимагає постійного моніторингу з боку конституційних органів.

Структурний підхід, зосереджуючись на інституційному вимірі публічної адміністрації, не може розглядатися відокремлено від діяльності її суб'єктів, оскільки їх організаційний устрій знаходить своє практичне вираження у здійсненні адміністративних функцій, що становить предмет **процедурного підходу.** У сучасній адміністративно-правовій доктрині поняття публічної адміністрації охоплює не лише інституційно-організаційні елементи, але й комплекс **функціонально-процедурний характеристик**, які відобра-жають зміст її практичної діяльності. У межах процедурного підходу публічне адміністрування трактується як система організаційних заходів, дій та форм діяльності, здійснюваних компетентними інституціями з метою реалізації публічного інтересу, що включає адміністрування, виконання нормативно визначених державних заходів, забезпечення реалізації законів, урядових рішень і постанов, а також надання публічних послуг. У результаті, публічна адміністрація постає водночас як система організаційних структур і як процес їх діяльності, що у взаємному поєднанні забезпечують реалізацію норм законодавства та інших адміністративних функцій, спрямованих на задоволення потреб суспільства, демонструючи нерозривний зв'язок між формою та змістом управлінської діяльності.

Функціональний підхід виходить із того, що публічне адміністрування є зовнішнім проявом реалізації завдань і функцій виконавчої влади, спрямованих на забезпечення публічного інтересу. Це чітко простежується у діяльності місцевих державних адміністрацій (військових адміністрацій), які виконують функції публічного адміністрування через систему виконавчо-розпорядчих дій та через надання адміністративних послуг громадянам. Такий підхід підкреслює практичну спрямованість діяльності публічної адміністрації, її орієнтацію на досягнення конкретних результатів у сфері публічного адміністрування.

Основоположною метою функціональної складової публічної адміністрації є забезпечення належного рівня реалізації прав і законних інтересів громадян. Сучасні адміністративні реформи в Україні, що здійснюються в руслі європейської інтеграції, передбачають перехід до орієнтованої на людину моделі публічного адміністрування у межах якої діяльність держави покликана сприяти задоволенню потреб громадян, гарантувати пріоритет їхніх прав, свобод та законних інтересів. Така концептуальна трансформація вимагає, щоб система публічного адміністрування була прозорою, ефективною, відкритою для контролю з боку суспільства та позбавленою ознак владно-репресивного підходу.

Отже, що діяльність публічної адміністрації формується у тісній єдності структурного та функціонального вимірів, які у взаємодоповнювальному поєднанні забезпечують належне функціонування механізму публічного адміністрування. Структурний підхід розкриває інституційну основу публічної адміністрації як сукупності організаційно-структурних утворень, наділених публічно-владними повноваженнями для реалізації законодавчих вимог і здійснення управлінських дій у публічних інтересах. Причому у сучасному розумінні ця система охоплює як органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, так і ширше коло інституцій, уповноважених виконувати публічні функції. Функціональний підхід акцентує на процедурній природі публічного адміністрування, яке проявляється у практичній діяльності компетентних органів щодо виконання норм права, здійснення адміністративних повноважень та надання публічних послуг із метою задоволення публічного інтересу й забезпечення реалізації прав та свобод громадян. У поєднанні ці підходи демонструють нерозривний взаємозв'язок між формою та змістом діяльності публічної адміністрації, підкреслюючи, що ефективність її функціонування визначається не лише інституційною організацією, але й реальними результатами адміністративної діяльності, спрямованої на забезпечення публічних потреб, утвердження принципів демократичного врядування та впровадження людиноцентричної моделі адміністрування.

6.2 Поняття адміністративних повноважень. Види адміністративних повноважень. Виникнення та припинення адміністративних повноважень

У дослідженні повноважень органів публічної адміністрації слід виходити з того, що їх природа та реалізація стоять на перетині двох фундаментальних вимог правової держави: ефективності публічного адміністрування та невідворотності захисту

прав і свобод людини. Повноваження, будучи джерелом владного впливу на права та інтереси суб'єктів, не можуть розглядатися як простий набір технічних компетенцій; вони є інституційно та нормативно модульованими інструментами, які мають одночасно забезпечувати оперативне виконання суспільних завдань і гарантувати правову передбачуваність дій адміністрації. Саме це подвійне призначення визначає необхідність формулювання повноважень у чіткій, але гнучкій формі: закони та підзаконні акти повинні задавати рамки і критерії, а адміністративний розсуд має бути структурований через процедури, стандарти та норми, що зменшують правову невизначеність і підвищують якість рішень.

У сучасній адміністративно-правовій науці повноваження органів публічної адміністрації традиційно визначаються як комплекс прав і обов'язків, набуття яких відбувається на легітимних підставах, розглядаються як інтегрована категорія, спрямована на реалізацію публічного інтересу та забезпечення прав і свобод людини.

Багатовимірність публічного адміністрування зумовлює формування **різних видів повноважень**, кожен з яких виконує специфічну функцію у структурі публічного адміністрування та визначає межі втручання держави у сферу прав і обов'язків приватних осіб. Така типологізація дозволяє забезпечити внутрішню логіку системи адміністративної влади, встановити критерії її діяльності, а також створити нормативні запобіжники для запобігання надмірному або невиправданому втручанню.

Зміст адміністративних повноважень традиційно охоплює як владно-розпорядчі, так і координуючі, контрольно-наглядові, дозвільні, регуляторні та юрисдикційні функції, що у своїй сукупності забезпечують реалізацію завдань публічної адміністрації. Відправною точкою у структуризації цих повноважень є розмежування нормотворчих і правозастосовних повноваженьь. **Нормотворчі повноваження** полягають у можливості органів публічної адміністрації видавати нормативні акти, спрямовані на врегулювання суспільних відносин у межах компетенції. Від їх змісту та якості залежить системність, передбачуваність та стабільність адміністративно-правового регулювання. **Правозастосовні повноваження** пов'язані з ухваленням індивідуальних рішень щодо конкретних суб'єктів і ситуацій, що вимагає ретельного врахування фактичних обставин та дотримання встановлених процедур.

Особливого значення набувають **дозвільні повноваження**, які передбачають надання дозволів, ліцензій та інших форм офіційного підтвердження можливості здійснення певної діяльності. Вони виступають формою превентивного контролю за дотриманням установлених правових вимог і відіграють ключову роль у забезпеченні безпеки, якості та законності суспільно значущих сфер діяльності. Поряд із цим важливим компонентом є **контрольно-наглядові повноваження**, покликані забезпечувати постійний моніторинг дотримання законодавства, виявлення порушень і запобігання негативним наслідкам. Контроль слугує гарантією дотримання принципів законності та обґрунтованості рішень, а також важливим фактором у підвищенні ефективності діяльності адміністративних органів.

Юрисдикційні повноваження, що передбачають можливість розгляду і вирішення адміністративних справ, мають особливу специфіку, оскільки поєднують у собі

владний характер адміністративних рішень та забезпечувальну функцію захисту прав і законних інтересів. Вони вимагають від органів публічної адміністрації особливо високого рівня правової культури, неупередженості та дотримання процедурних гарантій. **Координаційні повноваження**, спрямовані на узгодження діяльності різних органів влади, стають необхідним елементом в умовах розгалуженої системи публічного адміністрування, де ефективність залежить від скоординованості та узгодженості дій між інституціями.

Серед адміністративних повноважень, які функціонують як ключовий інструмент забезпечення публічного інтересу, доцільно виокремлювати **два основні їх різновиди**, що розрізняються за ступенем свободи ухвалення владних рішень. **Дискреційні повноваження** передбачають можливість вибору між кількома правомірними варіантами поведінки або прийняття рішення в умовах недостатньої визначеності нормативного регулювання, що дає змогу суб'єкту публічної адміністрації враховувати специфіку конкретної адміністративної ситуації. Дискреція має слугувати інструментом адаптації владних рішень до конкретних умов, проте потребує чітких правових меж із метою недопущення свавільного або непропорційного втручання у права громадян. Значення таких повноважень особливо проявляється у ситуаціях правової невизначеності або необхідності оперативного реагування на надзвичайні обставини, що доводить їхню важливість у структурі адміністративної компетенції. Натомість інша група повноважень ґрунтується на **імперативному,** тобто суворо регламентованому, характері, що повністю виключає наявність елементу вільного розсуду.

Недискреційними вважаються ті адміністративні повноваження, реалізація яких пов'язана з існуванням єдиного юридично правильного варіанта поведінки, визначеного законом. У таких правовідносинах адміністративний орган не має можливості самостійно обирати між альтернативами, оскільки його діяльність обумовлена прямими нормативними приписами, що встановлюють конкретний алгоритм дій. Виконання цих повноважень здійснюється через точне і послідовне застосування норм права, а не шляхом інтерпретації або моделювання рішення відповідно до адміністративного розсуду.

Найбільш виразно імперативна природа недискреційних повноважень виявляється у провадженнях реєстраційного та дозвільного характеру. У реєстраційних провадженнях державний реєстратор повинен діяти відповідно до чітко визначеної процедури, де кожний етап ухвалення рішення, включаючи можливість відмови, базується на вичерпних та конкретних критеріях, установлених законодавством. Відтак його діяльність зводиться до перевірки наявності чи відсутності передбачених законом умов, що унеможливлює застосування будь-якого суб'єктивного підходу. Аналогічна ситуація простежується у сфері дозвільних проваджень, де орган, уповноважений на видачу дозволів або ліцензій, реалізує свої повноваження виключно в межах встановленого правового алгоритму. Його рішення формуються не внаслідок оцінки доцільності чи застосування дискреції, а виключно на основі відповідності поданих документів вимогам законодавства.

Імперативні повноваження характеризуються повною відсутністю свободи адміністративного розсуду й забезпечують максимально передбачуваний, формалізований

та нормативно окреслений порядок ухвалення рішень. Це, своєю чергою, сприяє зміцненню правової визначеності, однаковості адміністративної практики та належному рівню гарантування прав і законних інтересів осіб, які вступають у правовідносини з органами публічної адміністрації.

Розмежування адміністративних повноважень за **організаційним критерієм** має базове значення для впорядкування системи публічної адміністрації, оскільки саме воно визначає центр ухвалення адміністративних рішень та спосіб формування владної волі відповідного суб'єкта. У сучасній моделі публічного управління одночасно функціонують і взаємодіють дві організаційні форми реалізації владних повноважень: **єдиноначальність**, характерна для ієрархічно вибудуваних адміністративних структур, та **колегіальність**, що відображає процеси демократизації публічної влади в умовах європейської інтеграції. Вибір тієї чи іншої моделі зумовлюється природою покладених на суб'єкта завдань, необхідністю оперативного прийняття рішень або ж потребою у ґрунтовному обговоренні суспільно важливих питань задля належної реалізації публічного інтересу. Отже, організаційна форма суб'єкта безпосередньо впливає на особливості здійснення дискреційних повноважень та окреслює межі свободи вибору допустимих варіантів владної поведінки.

Одноособові повноваження реалізуються на засадах єдиноначальності, відповідно до якої керівник певного рівня адміністрування наділяється виключним правом самостійного вирішення питань, віднесених до його компетенції законом. Така модель адміністрування характеризується високим ступенем централізації та зосередження владних повноважень у межах однієї посадової особи, що забезпечує оперативність, визначеність і результативність адміністративних рішень у вертикально організованих системах. Ключовою рисою цієї форми є персоніфікована юридична відповідальність керівника за кожне прийняте рішення або вчинену дію, що істотно знижує ризики втрати підзвітності перед державою і суспільством. Навіть за наявності допоміжних дорадчих органів чи колективних форм підготовки рішень остаточне волевиявлення та правові наслідки реалізації дискреції залишаються особистою відповідальністю керівника відповідного органу.

На відміну від одноосібної моделі, **колегіальні** повноваження здійснюються колективними суб'єктами, зокрема радами, комісіями або комітетами, у межах яких адміністративні рішення ухвалюються шляхом голосування членів, що мають рівний юридичний статус. Доктринальні дослідження засвідчують, що саме колегіальним органам, передусім представницьким органам місцевого самоврядування, притаманний найбільш широкий обсяг дискреційних повноважень. Це пояснюється тим, що кожен учасник колегії реалізує власний розсуд у процесі голосування, що фактично створює умови для вибору між кількома правомірними альтернативами. Такий спосіб ухвалення рішень виключає внутрішню субординацію, а отже, кінцевий результат є наслідком узгодження волі більшості членів органу, а не проявом індивідуального бачення одного посадовця.

Цінність колегіальної форми адміністрування з позицій демократії полягає у можливості акумулювання професійного досвіду, експертних знань та інтелектуального

потенціалу різних учасників для вироблення найбільш зваженого варіанта вирішення конкретної адміністративної справи. Колегіальність сприяє комплексному аналізу проєктів адміністративних актів, дозволяє врахувати та збалансувати різноспрямовані суспільні інтереси, а також підвищує прозорість процедур за рахунок обов'язкового фіксування ходу обговорень і результатів голосування. У межах адміністративної реформи в Україні простежується тенденція до розширення кола колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, що розглядається як інструмент посилення демократичного контролю та зниження ймовірності зловживань владними повноваженнями.

Водночас значний обсяг дискреції, притаманний колегіальним органам, зумовлює низку проблем у площині юридичної відповідальності та здійснення ефективного судового контролю. На відміну від одноосібного керівництва, притягнення до відповідальності окремих членів колегіального органу за наслідки спільного волевиявлення ускладнюється колективним характером прийняття рішень. Відсутність чіткої персоналізації відповідальності за колегіально ухвалений варіант поведінки потенційно може створювати умови для порушення прав приватних осіб під прикриттям формально легітимного «рішення більшості». У зв'язку з цим одним із пріоритетних напрямів розвитку адміністративно-правової науки залишається вироблення таких правових механізмів, які дозволили б поєднати переваги колегіального розсуду з ефективною системою підзвітності та відповідальності за реалізацію дискреційних повноважень.

Класифікація адміністративних повноважень **за критерієм статусу суб'єкта та джерела походження владних прерогатив** дозволяє глибше охарактеризувати структуру сучасної публічної адміністрації. **Власні повноваження** органів виконавчої влади складають інституційне ядро публічного адміністрування, оскільки вони безпосередньо спрямовані на виконання Конституції та законів України. Ці повноваження реалізуються через виконавчо-розпорядчу діяльність міністерств, служб та місцевих державних адміністрацій, що забезпечує сталість державного адміністрування на всій території країни. У межах власної компетенції ці суб'єкти наділені правом ухвалювати владні рішення, які є обов'язковими для виконання і спрямовані на реалізацію державної політики у відповідних сферах. Такий правовий статус дозволяє органам виконавчої влади виступати основними провідниками публічного інтересу, діючи на підставі та в межах, установлених нормами адміністративного права.

Важливою ознакою сучасної адміністративно-правової доктрини є **інститут делегованих повноважень**, який передбачає передачу частини публічних функцій суб'єктам, що організаційно не входять до апарату державної влади. Делегування дозволяє розширити сферу публічного впливу та залучити до адміністрування ресурси недержавних інституцій, забезпечуючи при цьому належний рівень правового регулювання. Такі суб'єкти, хоча і не володіють класичними прерогативами офіційної влади, стають повноправними учасниками адміністративних правовідносин у межах наданих їм функцій.

Специфічним проявом децентралізації владних повноважень є залучення до реалізації публічного адміністрування органів професійного самоврядування та фізичних

осіб. Органи професійного самоврядування можуть бути уповноважені державою на виконання реєстраційних або контрольних функцій у відповідних фахових сферах. Залучення приватних осіб до охорони громадського порядку або державного кордону свідчить про гнучкість системи публічного адміністрування та можливість наділення громадян окремими правами й обов'язками владного характеру. У таких випадках адміністративна правосуб'єктність приватних осіб виникає на підставі спеціальних законів, що дозволяє їм виступати джерелом владного впливу в конкретних, визначених законом ситуаціях.

Загальна класифікація повноважень за статусом суб'єкта та джерелом прерогатив дозволяє забезпечити єдність державної влади, ефективність її функціонування. Розмежування власних і делегованих повноважень засадниче для дотримання принципів верховенства права та законності, оскільки кожен суб'єкт повинен діяти виключно у спосіб, передбачений Конституцією України. Чітке визначення джерела походження владних прав сприяє зміцненню правової визначеності та запобігає свавільному втручанню у сферу особистих інтересів громадян. У підсумку, така диференціація створює надійний фундамент для судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, гарантуючи захист суб'єктивних прав осіб у сфері публічно-правових відносин

Отже, що класифікація адміністративних повноважень не є статичною, а формується під впливом соціально-економічних трансформацій, еволюції правової системи та розвитку демократичних інститутів. Кожний вид повноважень виконує самостійне функціональне призначення, проте їх ефективність забезпечується лише у взаємозв'язку, оскільки публічне адміністрування є цілісною системою, у якій різні форми владного впливу доповнюють одна одну. Така системність створює можливість для раціонального адміністрування, забезпечення законності, прозорості та підзвітності діяльності публічної адміністрації, формує фундамент для побудови ефективної моделі взаємодії держави і суспільства.

Правова категорія адміністративних повноважень, які є основою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, має чітко визначене походження та обмежується рамками чинного законодавства, що запобігає зловживанню владою та корупції. **Адміністративні повноваження виникають** виключно на підставі Конституції та законів України, які встановлюють межі та спосіб їх здійснення.

Питання виникнення та припинення адміністративних повноважень розглядається як ключовий елемент формування публічної влади й забезпечення належного функціонування системи публічного адміністрування. Адміністративні повноваження виникають у результаті юридично визначених обставин, що надають відповідному органу або посадовій особі можливість діяти від імені держави чи органу місцевого самоврядування. Підстави для їх появи охоплюють нормативні приписи, індивідуальні акти, організаційно-правові рішення, а також фактичні ситуації, передбачені законом. У кожному з цих випадків момент набуття повноважень чітко окреслений у правовому полі та не залежить від суб'єктивних факторів, оскільки держава прагне забезпечити стабільність і передбачуваність владних процесів.

Юридичні норми, які визначають компетенцію органу, формують зміст його повноважень та обсяг відповідальності, що виникає одночасно з моментом їх набуття. Як наслідок, адміністративні повноваження постають як юридичний інструмент, що трансформує загальні цілі публічного адміністрування в конкретні владні дії. Завдяки цьому забезпечується спроможність держави реагувати на суспільні потреби, здійснювати регулятивний вплив та реалізовувати функції, покладені на публічну адміністрацію.

Припинення адміністративних повноважень є процесом, що зумовлюється настанням юридичних фактів, які позбавляють суб'єкта можливості надалі реалізовувати визначені законом адміністративні функції. Такий процес може бути пов'язаний із завершенням строку повноважень, виконанням конкретного завдання, зміною у структурі органу або його ліквідацією, а також із виникненням обмежень, встановлених законом. Подібні обставини впливають на конфігурацію компетенції органу та слугують підставою для перегляду або остаточного припинення його участі у здійсненні публічної влади.

Припинення повноважень невід'ємно пов'язане з гарантіями правової визначеності й стабільності, що є фундаментальними принципами адміністративного права. Забезпечення прозорості цього процесу дозволяє уникати юридичних колізій, запобігати зловживанням і підтримувати належний баланс між інтересами держави та правами громадян. Чітко окреслені підстави для припинення повноважень забезпечують органам публічної влади можливість упорядкованого функціонування, а також сприяють формуванню ефективної та відповідальної адміністративної системи.

Отже, виникнення та припинення адміністративних повноважень являють собою взаємопов'язані елементи правового механізму діяльності публічної адміністрації, який забезпечує безперервність, узгодженість і законність управлінських процесів. Саме через регулювання цих аспектів адміністративне право формує основу для стабільного функціонування органів державної влади та виконання ними завдань, визначених у публічних інтересах.

6.3 Доктрина дискреційних повноважень

У межах адміністративно-правової науки категорія дискреційних повноважень посідає центральне місце, оскільки саме вона визначає характер і межі свободи органів публічного адміністрування у процесі ухвалення рішень. Адміністративний розсуд охоплює можливість прийняття рішень у межах чинного законодавства в ситуаціях, коли нормативні приписи допускають кілька допустимих варіантів поведінки або коли закон не містить чітко окреслених правил для конкретного випадку, що потребує урахування специфічних фактичних обставин. У цьому контексті дискреційні повноваження виступають важливим інструментом забезпечення гнучкості та адаптивності адміністративної діяльності, що дозволяє оперативно реагувати на динамічні або надзвичайні умови.

Історичне походження поняття **дискреції,** що бере витоки з латинського discretion, означає можливість посадової чи службової особи або державного органу діяти на власний розсуд у межах наданої компетенції. У французькій правовій традиції цей термін набув тлумачення як особлива владна прерогатива, що дозволяє приймати рішення залежно від особистої оцінки обставин, особливо за умов невизначеності або підвищеного ризику. Сучасна правова доктрина розглядає дискрецію як систему прав і обов'язків, що надає органу публічної влади можливість здійснювати вибір між кількома юридично допустимими варіантами рішення, визначаючи той, який найбільшою мірою відповідає публічному інтересу та конкретній ситуації. Важливо те, що відповідний вибір не потребує погодження з іншими суб'єктами, що підкреслював французький дослідник Гі Бребан, зазначаючи, що адміністрація, володіючи такою компетенцією, отримує можливість самостійно оцінювати ситуації та визначати доцільний варіант дій[227].

Проте, доктрина дискреційних повноважень не розглядає адміністративний розсуд як **безмежну або неконтрольовану свободу.** Основу цього інституту становить принцип законності, відповідно до якого орган публічної влади може здійснювати дискрецію лише у межах і спосіб, визначені законом. Необґрунтоване розширення розсуду створює ризики корупції, свавілля та інших порушень публічної служби, що зумовлює необхідність установлення чітких юридичних і процедурних обмежень. Межі здійснення дискреції визначаються для забезпечення гарантій прав і законних інтересів особи, а також для запобігання можливим зловживанням владою.

У правовій системі України вперше легальне визначення дискреційних повноважень подано в Законі України «Про адміністративну процедуру», який закріпив їх як повноваження, надане адміністративному органу законом, що передбачає обрання одного з можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою це повноваження встановлено[228]. Цей нормативний акт запровадив і загальні критерії належної реалізації дискреції, зокрема вимоги щодо послідовності рішень у подібних ідентичних справах та обов'язку адміністративного органу дотримуватися фундаментальних принципів адміністративної процедури.

Встановлення законодавчих обмежень пояснюється тим, що жодна нормативна конструкція не здатна повністю охопити багатогранність суспільних явищ, які потребують правового регулювання. Тому застосування розсуду є об'єктивно необхідним елементом діяльності органів публічного адміністрування, особливо у тих сферах, де значну роль відіграють інтелектуальний аналіз, оцінювання ситуації та творчий елемент прийняття рішень. Дискреційні повноваження проявляються у здатності органу влади визначити найбільш оптимальний спосіб урегулювання ситуації, виходячи з її фактичних і правових характеристик, одночасно забезпечуючи

[227] Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування: теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 4. С. 87–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2024_4_17

[228] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX від 15.06.2022. *Голос України.* № 123. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

відповідність принципам верховенства права, пропорційності, обґрунтованості та справедливості.

Юридична природа дискреційних повноважень ґрунтується на тому, що вони мають законодавче походження і можуть здійснюватися лише в межах правових приписів та принципів верховенства права. Їх застосування охоплює ситуації, у яких уповноважений суб'єкт має можливість вибору **між кількома допустимими варіантами рішення або коли законодавство не містить повної регламентації необхідної моделі поведінки, що вимагає врахування конкретних обставин справи**. Свобода ухвалення рішення проявляється у здатності визначити той варіант дій, який суб'єкт влади вважає найбільш виправданим і доцільним, за умови, що він не виходить за межі встановленої законодавчої мети та відповідає публічному інтересу. Самостійність прийняття рішення не передбачає необхідності узгодження з іншими суб'єктами, а процес застосування дискреції передбачає інтелектуально-аналітичну діяльність, що включає оцінювання ситуації, порівняння можливих варіантів і вибір оптимального рішення.

Важливою ознакою дискреційних повноважень є варіативність способів реагування на юридичний факт та самостійність у здійсненні такого вибору. Адміністративний орган наділяється правом на власний розсуд оцінювати фактичний склад справи, обирати міру публічно-правового впливу (її вид, розмір чи спосіб реалізації), а також визначати форму реалізації своїх повноважень – через видання нормативного чи індивідуального акта або вчинення адміністративної дії. Суттєвим елементом тут виступає фактор відсутності субординаційних відносин у момент прийняття рішення, що означає можливість вибору варіанта без необхідності його попереднього узгодження з будь-яким іншим владним суб'єктом. Вибір може бути обмеженим, коли перелік варіантів вичерпно визначений у нормі права, або відносно необмеженим, якщо законодавець використовує конструкції на кшталт «має право» чи «може».

Дискреційна діяльність за своєю внутрішньою природою є інтелектуальною, аналітичною та творчою діяльністю посадової особи. Посадовець проводить розумовий аналіз зовнішніх обставин, керуючись не лише буквою закону, а й логікою, «здоровим глуздом» та загальноприйнятими нормами моралі. Особливо яскраво це виявляється під час використання інтерпретаційного розсуду, коли суб'єкт публічної адміністрації змушений самостійно наповнювати змістом оціночні юридичні поняття, такі як «суспільний інтерес», «доцільність» або «поважні причини», які не мають чіткого законодавчого закріплення. Отже, розсуд виступає як інтелектуально-логіко-вольовий процес, спрямований на індивідуалізацію правозастосування в кожній конкретній ситуації.

Незважаючи на наявну свободу дій, дискреційні повноваження завжди мають чітко визначені правові межі та обмежуються фундаментальними принципами права. Пріоритетною ознакою законності дискреції є її відповідність «належній меті»: адміністративний орган не може переслідувати інші цілі, ніж ті, задля яких йому було надано повноваження. Обов'язкове дотримання принципу пропорційності, що вимагає підтримання балансу між несприятливими наслідками для особи

та публічними інтересами, а також принципу обґрунтованості, який зобов'язує орган враховувати лише ті факти, що мають юридичне значення для справи. Сучасні стандарти також вимагають послідовності, що означає прийняття рішень без безпідставного відступлення від попередньої практики адміністративного органу в однакових чи подібних справах.

Кінцевою ознакою дискреційних повноважень є наявність специфічного уповноваженого суб'єкта – державного службовця або органу публічної адміністрації, який діє від імені держави в публічних інтересах. Реалізація дискреції таким суб'єктом завжди пов'язана з юридичною відповідальністю за результати обраного варіанта поведінки, що має запобігати перетворенню розсуду на свавілля чи корупційні зловживання. Дискреція постає об'єктивною необхідністю в умовах динамічного розвитку суспільних відносин, оскільки вона забезпечує гнучкість державного управління та можливість оперативно адаптувати управлінський вплив до надзвичайних обставин чи складних життєвих ситуацій, де загальні норми права потребують конкретизації.

Подальший розвиток інституту адміністративного розсуду в науковій літературі зумовив необхідність виокремлення **його різновидів** залежно від ступеня визначеності правової норми та характеру управлінської діяльності. Одним із напрямів класифікації є виділення **адміністративного розсуду імперативного типу**, що проявляється у ситуаціях, коли правова норма пропонує кілька чітко визначених варіантів поведінки, один з яких суб'єкт публічної адміністрації має право обрати, зважаючи на об'єктивні обставини. У межах цієї моделі можливий вибір між альтернативними варіантами рішення або визначення конкретного рівня санкції в ситуації, коли правові приписи встановлюють лише межі певного заходу впливу.

Інший різновид становить **адміністративний розсуд диспозитивного типу,** який передбачає ширшу свободу дій у випадках, коли законодавець не визначає детального алгоритму прийняття рішення, залишаючи суб'єкту можливість діяти відповідно до власного переконання на основі оцінювання фактичних даних та суспільної доцільності. Особливо часто цей тип застосовується у сферах, де законодавець передбачає загальні рамки діяльності, наприклад під час надання соціальних послуг або встановлення пільг.

Значне теоретичне та практичне значення має також **адміністративний розсуд інтерпретаційного типу**, який виникає в разі застосування правових норм, що містять оціночні категорії, такі як «доцільність», «необхідність» або «суспільний інтерес». Тлумачення змісту таких понять покладається на суб'єкта публічної адміністрації, що надає йому суттєвий простір для самостійності, але водночас вимагає особливої відповідальності за обґрунтованість рішення.

Окреме місце посідає **адміністративний розсуд організаційно-розпорядчого типу**, що охоплює діяльність суб'єктів публічної адміністрації в тих сферах, де правове регулювання обмежується загальними положеннями. У таких випадках дискреція реалізується не через прийняття окремого владного акта, а шляхом виконання організаційних або матеріально-технічних дій, що забезпечують функціонування органу влади та реалізацію його компетенції у повсякденній діяльності.

За характером адміністративного провадження ступінь наявності або відсутності дискреційних повноважень також може істотно різнитися. У деліктних провадженнях, пов'язаних із накладенням адміністративних стягнень, повноваження мають ширший характер, оскільки дозволяють обирати конкретний вид або розмір санкції у межах, установлених законом. Натомість у реєстраційних чи дозвільних провадженнях застосування розсуду фактично виключається, оскільки рішення приймається виключно на підставі наявності або відсутності вичерпних законодавчих підстав, що унеможливлює будь-який суб'єктивний вибір.

Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює свободу дій як невід'ємну частину адміністратив-ного провадження. Принципи адміністративного провадження (як от обґрунтованості, пропорційності, неупередженості та добросовісності виконання повноважень) встановлюють нормативні орієнтири, що обмежують дискрецію, водночас забезпечуючи адаптивність адміністративних рішень до реальних суспільних потреб. Проте, невиправдане розширення меж розсуду без достатнього правового обґрунтування підриває правову визначеність і створює передумови для виникнення негативних суспільних явищ, таких як корупція, зловживання владою та ерозія довіри до державних інститутів. У науковій літературі адміністративний розсуд розглядається як інструмент балансу між жорсткістю норм і гнучкістю застосування, але його необґрунтоване розширення часто асоціюється з ризиками суб'єктивізму в публічному адмініструванні.

Корупційні ризики як наслідок необґрунтованої дискреції випливають із можливості довільного застосування повноважень суб'єктами публічної адміністрації. У науковій та практичній площині саме розмите юридичне регулювання дає підстави перетворити законну свободу вибору на адміністративне свавілля, коли рішення приймається не з огляду на публічний інтерес, а виходячи із суб'єктивних мотивів посадової особи або групи осіб. Такі ситуації виникають, коли закон або підзаконний акт не містить достатніх критеріїв для вибору оптимального варіанта рішення або ж передбачає надмірно широкі формулювання без конкретних обмежень строків, форм, підстав для здійснення дії. Подібні ситуації у правовому регулюванні створюють передумови для зловживань владою, що підривають легітимність публічної влади в очах громадськості. Методологія антикорупційної експертизи, розроблена Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), визначає дискрецію як корупційний фактор у правотворчому процесі, що прямо пов'язано з відсутністю чітких норм щодо змісту, меж і порядку реалізації адміністративних повноважень. Корупційними вважаються правові конструкції, які дають можливість оцінювати юридичні факти та обирати міру впливу на власний розсуд, не визначивши чітких критеріїв для такого вибору, включаючи використання відкритих формулювань (наприклад, «може приймати рішення», «інше, що не суперечить закону»), які не встановлюють однозначних меж повноважень і ускладнюють ефективний контроль.

Суб'єктивізм, дискримінація та інтерпретаційний розсуд як прояви дискреції посилюють правову невизначеність у застосуванні адміністративних норм. Наявність широких меж для вибору рішення без встановлення об'єктивних критеріїв

тлумачення дає змогу посадовим особам ухвалювати неоднакові рішення у вподібних правових ситуаціях. Відсутність стандартизованих процедур і чітких ознак для оцінки правових фактів робить рішення у сфері адміністративних послуг менш передбачуваними та більш вразливими до корупційних впливів, оскільки суб'єктивні елементи тлумачення можуть стати домінантними. Такі ризики підкреслюють важливість розмежування повноважень, що притаманне адміністративній процедурі як галузі публічного права, й потребу в механізмах, які б знижували інтерпретаційні розбіжності у практиці. Юридична невизначеність та слабкість контролю в разі надмірної дискреції створюють перешкоди для ефективної юридичної відповідальності та судового контролю, оскільки чітко окреслені межі повноважень є необхідною умовою для кваліфікації та доказування правопорушень, пов'язаних зі зловживанням владними повноваженнями. Якщо ж ці межі розмитимі, то визначення конкретної юридичної норми, яку було порушено, стає складним, а відповідальність посадових осіб – формальною або умовною.

Приклад дискреційної норми ілюструє потенційні ризики на конкретному рівні: у статті 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено, що адміністративний орган під час здійснення дискреційних повноважень зобов'язаний діяти добросовісно, розсудливо, пропорційно та з урахуванням публічного і приватного інтересу. Водночас закон допускає можливість вибору адміністративним органом одного з кількох правомірних варіантів рішення за відсутності детального алгоритму дій у спеціальному законі. Така конструкція є типовим прикладом легальної дискреції, спрямованої на забезпечення гнучкості адміністративного реагування у складних або нестандартних управлінських ситуаціях. Науково-правовий аналіз корупційних ризиків показує, що зазначена норма, попри її принципову спрямованість на обмеження свавілля, містить потенційні корупційні ризики в разі її застосування без належної конкретизації на рівні галузевого законодавства або адміністративної практики. Оціночні категорії «розсудливість», «пропорційність» та «баланс інтересів» не мають самодостатнього нормативного змісту і потребують інтерпретації, яка фактично здійснюється самим адміністративним органом. За відсутності чітко визначених критеріїв оцінки відповідних обставин посадова особа отримує можливість підміняти об'єктивне правозастосування власним баченням доцільності, що створює передумови для вибіркового підходу до аналогічних адміністративних справ. Механізм трансформації дискреції у свавілля проявляється у ситуаціях, коли адміністративний орган, формально посилаючись на принципи адміністративної процедури, фактично ухвалює рішення без належного мотивування або із загальними, шаблонними обґрунтуваннями, перетворюючи дискреційне повноваження на інструмент прихованого адміністративного впливу, що не піддається ефективній перевірці з боку заінтересованих осіб або суду.

Проблема юридичної відповідальності та судового контролю у таких випадках полягає в тому, що відсутність чітких меж дискреції позбавляє суд можливості застосувати класичну модель перевірки законності, змушуючи оцінювати не факт порушення конкретної норми, а ступінь обґрунтованості адміністративного розсуду,

що значно звужує ефективність судового захисту прав приватних осіб. Отже, широка дискреція без процедурної деталізації створює «зону правової безвідповідальності», у межах якої адміністративні рішення формально законні, але фактично можуть порушувати принцип рівності та справедливості. У такому контексті завданням адміністративно-правової науки залишається розроблення концептуальних і практичних механізмів, спрямованих на деталізацію адміністративних процедур, конкретизацію посадових обов'язків, посилення прозорості й ефективності громадського, адміністративного та судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень. Науково обґрунтований напрям мінімізації ризиків полягає у поєднанні загальних принципів Закону «Про адміністративну процедуру» з обов'язковою деталізацією дискреційних повноважень у спеціальному законодавстві, адміністративних регламентах та стандартах надання адміністративних послуг. Такий підхід дозволяє зберегти необхідну гнучкість публічного адміністрування, водночас установивши чіткі «межі» адміністративного розсуду, які унеможливлюють його трансформацію у корупційно вразливе адміністративне свавілля, сприяючи мінімізації корупційних ризиків і зміцненню верховенства права.

У підсумку доктрина дискреційних повноважень ґрунтується на пошуку оптимального співвідношення між необхідною гнучкістю публічного адміністрування і забезпеченням можливості адаптації до нестандартних обставин, та правовими обмеженнями, що забезпечують передбачуваність, контрольованість і легітнимність дій адміністративних органів. Такий баланс запобігає перетворенню адміністративного розсуду на свавілля та водночас гарантує ефективність реалізації публічної влади у складних і мінливих умовах. Дискреційні повноваження являють собою багатовимірний правовий інститут, який забезпечує необхідну гнучкість у діяльності суб'єктів публічної адміністрації, водночас залишаючись підпорядкованим принципам законності, обґрунтованості й належного врядування, що слугують гарантією недопущення свавілля та зловживань у процесі реалізації публічної влади.

6.4 Правові основи взаємодії національних суб'єктів публічної адміністрації з інституціями ЄС та НАТО

Правові основи взаємодії національних суб'єктів публічної адміністрації з інституціями **Європейського Союзу** (далі – ЄС) та **Організації Північноатлантичного договору** (далі – НАТО) становлять системно впорядковану сукупність норм національного й міжнародного права, що визначають механізми, принципи та форми залучення України до європейського та євроатлантичного інтеграційних процесів. Ці правові засади формуються на перетині внутрішньодержавного регулювання та міжнародно-правових зобов'язань, що зумовлює складний, багаторівневий ф динамічний характер їх застосування у практичній діяльності органів публічної адміністрації. Національні суб'єкти публічної адміністрації, серед яких – центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені

інституції, здійснюють свою діяльність у площині імплементації норм європейського та євроатлантичного права, забезпечуючи приведення внутрішньої нормативної бази у відповідність до стандартів ЄС і НАТО, а також реалізацію міжнародних зобов'язань України у визначених сферах.

Правове підґрунтя взаємодії з інституціями ЄС ґрунтується на положеннях **Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом**, яка визначає рамкові засади політичного діалогу, економічного співробітництва, секторальної інтеграції та адаптації законодавства України до права ЄС. У цьому контексті діяльність національних суб'єктів публічної адміністрації орієнтується на узгодження внутрішньодержавних норм із acquis ЄС, що передбачає поступове впровадження європейських стандартів у сферах верховенства права, публічного адміністрування, безпеки, торгівлі, екології, цифровізації та інших галузях суспільного життя. Взаємодія з інституціями ЄС здійснюється у формах інституційного діалогу, участі в спільних органах асоціації, виконання міжнародних зобов'язань, а також реалізації спільних програм і проєктів технічної допомоги, що сприяє підвищенню інституційної спроможності публічної адміністрації України.

Взаємодія між національними суб'єктами публічної адміністрації України та інституціями ЄС визначається стратегічною орієнтацією держави на європейську інтеграцію, що передбачає поступове набуття повноправного членства в цьому об'єднанні. Така взаємодія набуває системного характеру завдяки формуванню програмного правового регулювання, яке стало невід'ємним елементом співпраці ЄС з державами, що не входять до його складу. Міжнародно-правовий зміст цих актів становить основу для аналізу механізмів та напрямів розвитку відносин між Україною та ЄС, визначаючи формати, інструменти й інституційні засади взаємодії. До найважливіших програмних документів, які формують правову основу співробітництва, належать Плани дій у сферах юстиції та внутрішніх справ, План дій «Україна – Європейський Союз» у межах Європейської політики сусідства, План дій з лібералізації візового режиму, а також Порядок денний асоціації Україна – Європейський Союз. Ці акти поєднують імперативні та рекомендаційні положення, що надає їм особливого правового змісту й вирізняє як специфічну форму сучасного міжнародного права, спрямовану на поступову інтеграцію держави-партнера до нормативно-правового та політичного простору ЄС.

Зміст програмних документів забезпечує нормативне підґрунтя для узгодження національного законодавства, державних стандартів і механізмів управління зі стандартами ЄС, а також створює підвалини для поглиблення економічної інтеграції, включно з розвитком договірно-правової бази для функціонування Зони вільної торгівлі. Імплементація таких документів здійснюється у двосторонньому форматі та передбачає активне застосування національних програмних актів, які відображають внутрішньодержавну політику України у сферах протидії торгівлі людьми, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, запобігання та протидії корупції. Реалізація положень програмних актів супроводжується функціонуванням спеціально створених інституційних механізмів моніторингу й оцінки, зокрема підкомітетів у рамках

договірних структур між Україною та ЄС. Ці дорадчі органи забезпечують системний перегляд пріоритетів співпраці, оцінювання прогресу виконання домовленостей та визначення напрямів подальшої фінансової і технічної підтримки.

Правові засади взаємодії України з НАТО вибудовуються на підґрунті міжнародно-правових актів, зокрема й двосторонніх і багатосторонніх угод, а також стратегічних документів, що визначають основні орієнтири та пріоритети євроатлантичного курсу держави. У цьому контексті співпраця з НАТО передбачає системне приведення сектору безпеки та оборони у відповідність до нормативних, технічних і процедурних стандартів Альянсу, посилення механізмів демократичного цивільного контролю, забезпечення інституційної сумісності та налагодження участі у програмах і механізмах партнерства. Національні суб'єкти публічної адміністрації в межах цієї діяльності реалізують комплекс заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України, узгодження державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та підтримання нормативно-правового середовища, необхідного для трансформації сектору безпеки та оборони.

У сукупності правові механізми, що регулюють взаємодію національних органів публічної влади з інституціями НАТО, утворюють цілісну нормативно-правову систему, спрямовану на забезпечення сталого інтеграційного розвитку України, її інституційного зміцнення, формування демократичних принципів публічного адміністрування і побудову безпекової архітектури, сумісної з європейським та євроатлантичним простором. Ця система має динамічний характер і поступово розвивається відповідно до трансформацій міжнародного правопорядку, внутрішньодержавних викликів та стратегічних інтересів України, що забезпечує поступове поглиблення інтеграційних взаємин із політичними, правовими, економічними та безпековими структурами НАТО.

Взаємодія національних органів публічної адміністрації з НАТО ґрунтується на стратегічному курсі України щодо набуття членства, закріпленому в Конституції держави. Інституційний формат співробітництва зазнав суттєвого оновлення після створення Ради Україна – Організація Північноатлантичного договору на саміті у Вільнюсі у 2023 році. Запровадження цього органу замість попередньої Комісії надало Україні розширені можливості впливу в межах партнерських механізмів. Новий формат взаємодії посилює політичну суб'єктність України та розширює спектр інструментів її участі у процесах формування рішень Альянсу, включаючи можливість ініціювання засідань Ради для проведення консультацій з питань кризового реагування. Рада Україна – Організація Північноатлантичного договору виконує функцію ключового інституційного та комунікаційного механізму, покликаного забезпечувати ефективний обмін інформацією, узгодження позицій та поглиблення політичної й безпекової взаємодії між Україною та Альянсом.

Військовий аспект співпраці визначається необхідністю досягнення високого рівня оперативної сумісності Збройних Сил України (далі – ЗСУ) зі збройними силами держав-членів НАТО, що потребує проведення масштабних оборонних реформ, оновлення підходів до управління у секторі безпеки та адаптації національної нормативної

бази до стандартів Альянсу. Центральне місце у цьому процесі відведено Річній національній програмі, яка є базовим інструментом моніторингу, оцінювання та координації реформ, а також механізмом узгодження діяльності українських інституцій зі структурами НАТО.

В умовах триваючої агресії російської федерації, яку Альянс визначає як безпосередню загрозу безпеці своїх держав-членів, зростає значення формування нових безпекових форматів співпраці, що включають двосторонні та багатосторонні домовленості з окремими державами-членами і спрямовані на зміцнення оборонних можливостей України до моменту її вступу до НАТО. Одним із прикладів такого формату є Угода між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії щодо співробітництва у сфері безпеки, яка передбачає довгострокову військову, фінансову та консультативну підтримку.

У системі взаємодії України з НАТО особливе значення має стратегічна комунікація, яка розглядається як ефективний інструмент невійськового реагування на гібридні загрози, інформаційні маніпуляції та дезінформаційні кампанії. Вона слугує засобом підвищення стійкості держави, зміцнення її інформаційної безпеки, забезпечення суспільної згуртованості та посилення взаєморозуміння між Україною та державами-членами Альянсу. Стратегічна комунікація формує додатковий практичний і концептуальний вимір співпраці, сприяючи більш ефективному узгодженню спільних дій у політичній, безпековій та інформаційній сферах.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Хто належить до суб'єктів публічної адміністрації та які їх основні ознаки?
2. Яка структура суб'єкта публічної адміністрації?
3. Що розуміється під компетенцією суб'єкта публічної адміністрації?
4. Які елементи входять до компетенції суб'єкта публічної адміністрації?
5. Що таке адміністративні повноваження?
6. Які види адміністративних повноважень виокремлюються в адміністративному праві?
7. Які підстави виникнення та припинення адміністративних повноважень?
8. У чому полягає сутність дискреційних повноважень публічної адміністрації?
9. Які межі та способи обмеження дискреційних повноважень?
10. Які правові форми взаємодії національних суб'єктів публічної адміністрації з інституціями ЄС?

Розділ 7
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

7.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади

Виконавча влада – це динамічна та розгалужена система державних органів, що здійснює повсякденне управління державними справами шляхом виконання законів, забезпечуючи тим самим стабільність і функціонування держави.

Виконавча влада не є самостійною, а є частиною єдиної державної влади. Її існування та відокремлення від інших гілок (законодавчої, судової) є ключовим принципом демократичного устрою, що забезпечує систему стримування та противаг. Функціональною метою виконавчої влади є виконання законів. Якщо законодавча влада створює правила поведінки (закони), а судова – вирішує спори щодо їхнього застосування, то виконавча влада перетворює ці правила на практичні дії, забезпечуючи їхнє втілення в життя. До системи органів виконавчої влади входять різноманітні державні органи: уряд (вищий орган), міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та інші державні органи, наділені владними повноваженнями.

Предметом діяльності виконавчої влади є управління державою та суспільством у всіх сферах: економіка, фінанси, освіта, культура, охорона здоров'я, оборона, правопорядок та ін.

Характерні ознаки виконавчої влади:

1) **підзаконність** – вся діяльність виконавчої влади суворо обмежена законами, виданими законодавчою владою; жоден акт виконавчої влади не може суперечити закону;

2) **владність** – рішення виконавчої влади є обов'язковими до виконання;

3) **організаційно-розпорядчий характер** – здійснює управління в межах визначеної компетенції;

4) **ієрархічність** – виконавча влада є системою державних органів, побудованою на принципах субординації та підпорядкування;

5) **функціональна різноманітність** – сфера діяльності виконавчої влади охоплює економіку, освіту, соціальну політику, культуру, охорону здоров'я, правопорядок, оборону та ін.

Орган виконавчої влади – це орган, що відповідно до закону здійснює виконавчу і розпорядчу діяльність, має владні повноваження, підпорядковується вищим органам виконавчої влади та реалізує державну політику у визначеній сфері, галузі чи території.

Ключові ознаки органу виконавчої влади:

1) діє на підставі Конституції та законів України (ст. 19 Конституції України);

2) є частиною державного апарату (це не окрема фізична чи юридична особа, а елемент єдиної державної системи, що діє від імені держави);

3) має ієрархічну підпорядкованість (наприклад, територіальне управління юстиції → міністерство юстиції → Кабінет Міністрів України);

4) має організаційну та структурну відокремленість (власна внутрішня структура (департаменти, відділи, управління), штат працівників (державних службовців), матеріально-технічна база);

5) наявність державно-владних повноважень (право приймати юридично обов'язкові рішення (нормативні або індивідуальні акти) та застосовувати засоби державного примусу для забезпечення їхнього виконання);

6) здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність (виконання законів, указів та розпоряджень Президента України, а також видання підзаконних актів для їх деталізації);

7) наявність компетенції (чітко визначеної сфери діяльності), яка може бути:

– загальною (управління всіма сферами);
– галузевою (управління однією чи кількома суміжними сферами);
– функціональною (виконання певної функції);
– територіальною (управління в межах певної території)

Приклади:

Кабінет Міністрів України (вищий орган загальної компетенції);

Міністерство освіти та науки України (центральний орган галузевої компетенції);

Державна податкова служба України (центральний орган функціональної компетенції);

Чернівецька обласна державна адміністрація (місцевий орган територіальної компетенції).

Класифікація органів виконавчої влади можлива за різноманітними підставами. Так, залежно від порядку вирішення підвідомчих питань, органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні. На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа – керівник, який уповноважений самостійно приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Як зазначають М.В. Ковалів та І.Б. Стахура, «Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу державного управління»[229]. Більшість органів виконавчої влади

[229] Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2014. № 807. С. 24.

є єдиноначальними: міністерства, служби, агентства, інспекції, місцеві державні адміністрації та ін. Але і в єдиноначальних органах виконавчої влади для вирішення важливих питань створюються колегіальні органи (патронатні служби, колегії), які виконують допоміжні та консультативні функції, оскільки їх рішення затверджуються та втілюються в життя рішенням керівника.

Колегіальний орган очолює організаційно та юридично оформлена група осіб, які входять до складу цього органу. Питання, які належать до компетенції такого органу, обговорюються та вирішуються на засіданнях колективно. Для прийняття рішення в колегіальних органах необхідно мати кворум (певну кількість голосів). Найчастіше рішення приймаються більшістю голосів, тобто коли за певне рішення проголосувало більше ніж половина членів складу такого органу. Такий спосіб прийняття рішень пов'язаний з великим обсягом компетенції органу та широкими завданнями керівництва, які стосуються багатьох галузей та функцій державного управління. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати складні питання за участю фахівців в цій галузі та з використанням їх досвіду. До колегіальних органів належать: Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АРК, комісії та ін.

Залежно від предмета спрямованості компетенції, органи виконавчої влади поділяють на: а) органи управління госпо-дарським виробництвом, економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством і побутовим обслуговуванням населення; б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням; в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками; г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації тощо[230].

Однак найбільш поширеною є класифікація за критерієм становища та місця в системі органів виконавчої влади, яка буде проаналізована в наступному параграфі цієї теми.

Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади – це сукупність законодавчо визначених прав, обов'язків, повноважень, компетенції, структури, форм і методів діяльності, а також гарантій їх реалізації, які визначають місце і роль цих органів у системі публічного управління держави.

Цей статус визначає, як органи виконавчої влади взаємодіють з громадянами, підприємствами, установами, організаціями, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування.

[230] Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. С. 161; Тацишин І. Б. Адміністративне право України : навч. посіб. Львів : Новий світ-2011. С. 78.

Основні елементи адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади:

1) п**равова основа** (законодавство, яке визначає діяльність цього органу);

2) к**омпетенція / повноваження** (обсяг прав та обов'язків органу, межі його діяльності та сфери впливу, а також предмет відання);

3) **функції** (основні напрями діяльності, наприклад, реалізація державної політики в певній сфері, забезпечення правопорядку, надання адміністративних послуг та ін.);

4) **система та структура** (місце в системі органів виконавчої влади, наприклад, вищий (центральний, місцевий) орган виконавчої влади, та внутрішня структура (департаменти, управління, підрозділи));

5) **порядок створення та ліквідації** (визначений законодавством порядок створення (ліквідації) органу, призначення та звільнення керівника, формування складу);

6) **форми і методи діяльності** (видання нормативно-правових актів, проведення перевірок, надання адміністративних послуг, накладення адміністративних стягнень та ін.);

7) **відповідальність** (передбачена законодавством відповідальність органу та його посадових осіб за порушення законодавства: адміністративна, дисциплінарна, кримінальна, майнова).

7.2 Особливості адміністративно-правового статусу органів, що належать до різних ланок системи виконавчої влади

Система органів виконавчої влади має чітку ієрархічну структуру, і адміністративно-правовий статус кожного органу визначається його місцем у цій «вертикалі».

І. Вищий рівень: Уряд (Кабінет Міністрів України).

Уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади та відіграє роль «центру» цієї системи. Він спрямовує та координує діяльність усіх інших органів виконавчої влади. Основні функції уряду – це розробка та забезпечення реалізації державної політики, затвердження програм розвитку, прийняття рішень щодо ключових питань державного управління. Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження, які мають найвищу юридичну силу в системі виконавчої влади. Ці акти деталізують закони та є обов'язковими до виконання всіма нижчими органами. Уряд є політичним органом. Його склад формується відповідно до конституційної процедури (коаліція депутатських фракцій подає Президентові України кандидатуру Прем'єр-міністра України, яку той вносить до Верховної Ради України; після призначення Прем'єр-міністра України, він подає до парламенту кандидатури міністрів, за винятком міністрів оборони та закордонних справ, кандидатури яких подає Президент України). Уряд підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України, а також несе відповідальність перед Президентом України.

II. Центральний рівень: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Це основна ланка, що відповідає за реалізацію політики уряду в конкретних сферах. Органи цієї ланки підпорядковані Уряду. Вони діють як «інструменти» для виконання його рішень. Міністерства є центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у визначеній сфері. Інші центральні органи (служби, агентства, інспекції, органи зі спеціальним статусом) є підпорядкованими або міністерствам, або безпосередньо Кабінетові Міністрів України. Центральні органи виконавчої влади мають галузеву або функціональну компетенцію. Міністерства розробляють пропозиції щодо державної політики у своїй сфері та забезпечують її втілення, здійснюють щодо неї нормотворчу діяльність. Інші центральні органи здебільшого виконують вузькоспеціалізовані функції (наприклад, Фонд державного майна України здійснює управління державною власністю; Державна податкова служба України – збір податків; Національна поліція України – охорону правопорядку). Вони мають повноваження застосовувати заходи примусу у своїй сфері.

Центральні органи виконавчої влади видають накази, інструкції, положення, які є підзаконними актами і регулюють відносини у межах своєї компетенції. Ці акти обов'язкові для виконання всіма суб'єктами, що перебувають у сфері їхнього регулювання. Міністри призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України та Президента України (міністр оборони та міністр закордонних справ). Вони є членами Уряду та несуть політичну відповідальність. Керівники інших центральних органів виконавчої влади зазвичай призначаються Кабінетом Міністрів України або відповідним міністром. Вони несуть юридичну відповідальність та підзвітні Уряду чи міністру. Призначення керівників органів зі спеціальним статусом має свої особливості.

III. Місцевий / територіальний рівень: місцеві державні адміністрації.

Це «низова» ланка, яка забезпечує реалізацію державних функцій на конкретній території, взаємодіючи з населенням і органами місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації підпорядковані Уряду та центральним органам виконавчої влади. Вони не є органами місцевого самоврядування, а є територіальними представництвами державної влади. Мають територіальну та комбіновану компетенцію. Здійснюють виконавчо-розпорядчі функції на території області, району, міста зі спеціальним статусом. Їхня діяльність поєднує реалізацію державних програм із задоволенням місцевих потреб. Вони забезпечують виконання законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, актів центральних органів виконавчої влади на своїй території. Видають розпорядження в межах своїх повноважень, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Голів місцевих державних адміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Вони є підзвітними та підконтрольними вищим органам виконавчої влади. Їхній статус має політичний відтінок (наприклад, відповідно до статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України), але їхня діяльність ґрунтується на засадах державної служби.

Порівняльна таблиця особливостей адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади

Ознака	КМУ (вища ланка)	ЦОВВ (центральна ланка)	МДА (місцева ланка)
рівень управління	загальнодержавний	галузевий (загально-державний)	регіональний (місцевий)
основна функція	координація, управління	Формування / реалізація державної політики	реалізація державної політики на місцях
характер компетенції	загальна	спеціальна (галузева або функціональна)	загальна (територіальна)
нормотворчі повноваження	так	міністерства – так; інші органи – обмежено	дуже обмежені або відсутні
підпорядкування	ВРУ	КМУ	КМУ, Президенту
місце у системі	вищий орган виконавчої влади	частина центрального апарату	локальні представники державної влади

7.3 Відмінність адміністративно-правового та конституційно-правового статусу органів виконавчої влади

Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади тісно взаємопов'язаний з конституційно-правовим. Конституція створює необхідну правову основу та рамки, в межах яких формується та функціонує вся система виконавчої влади, а адміністративно-правовий статус деталізує ці рамки, забезпечуючи практичну реалізацію конституційних положень. Неможлива повноцінна діяльність органу виконавчої влади без чіткого визначення його статусу як на конституційному, так і на адміністративно-правовому рівнях. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади відрізняється від адміністративно-правового рівнем деталізації, джерелами регулювання та обсягом охоплення.

Конституційно-правовий статус визначає основні, фундаментальні засади функціонування органів виконавчої влади. Це той рівень, на якому закріплюються найважливіші положення, що визначають їх місце в системі державної влади.

Основні елементи конституційно-правового статусу:

– **місце в системі влади**: визначається, що органи виконавчої влади є частиною механізму держави, їхня взаємодія з іншими гілками влади (законодавчою, судовою). Наприклад, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, підзвітним та підконтрольним Верховній Раді України, у межах, визначених Конституцією України;

– **принципи діяльності:** закріплюються ключові засади, на яких ґрунтується їхня робота: верховенство права, законність, відповідальність, підконтрольність, підзвітність;

– **загальна компетенція:** визначається загальний обсяг повноважень органу без деталізації, що він може робити. Наприклад, стаття 116 Конституції України встановлює, що Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

– **порядок формування:** визначається як утворюються органи, хто і в якому порядку призначає їх керівників та формує склад (наприклад, стаття 114 Конституції України визначає процедуру формування складу Кабінету Міністрів України: призначення Прем'єр-міністра України, інших членів Уряду).

Таким чином, конституційно-правовий статус – це загальна, стратегічна інформація про органи виконавчої влади.

Адміністративно-правовий статус є більш конкретним, деталізованим та операційним. Він розкриває, як саме органи виконавчої влади реалізують свої повноваження на практиці. Цей статус є похідним від конституційного і регулюється вже не Конституцією, а законами, підзаконними актами, положеннями про міністерство тощо.

Основні елементи адміністративно-правового статусу:

– **компетенція:** на відміну від загальної компетенції, тут детально розписані предмети відання, права, обов'язки кожного органу. Наприклад, в Положенні про Міністерство освіти і науки України детально перелічено, які саме питання воно вирішує, які повноваження має щодо ліцензування, акредитації, розробки стандартів освіти тощо[231];

– **структура:** визначається внутрішня будова органу, наявність департаментів, відділів, управлінь, їх функції;

– **організація роботи:** який порядок прийняття рішень, документообіг, внутрішні процедури;

– **правові форми діяльності:** закріплюється, які юридично значущі акти можуть видавати органи (накази, розпорядження, постанови), і який порядок їх прийняття;

– **взаємодія між органами виконавчої влади:** деталізує горизонтальні та вертикальні зв'язки, порядок координації, підпорядкування;

– **відповідальність:** деталізує види юридичної відповідальності органу та його посадових осіб та механізми притягнення до неї;

Отже, адміністративно-правовий статус відповідає на питання «як» і «що конкретно» роблять органи виконавчої влади. Простіше кажучи, якщо конституційно-правовий статус – це «скелет» системи виконавчої влади, то адміністративно-правовий статус – це її «м'язи та внутрішні органи».

Порівняльна таблиця конституційно-правового та адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади

Критерій	Конституційно-правовий статус	Адміністративно-правовий статус
джерело	Конституція, конституційні закони	закони, підзаконні акти, внутрішні акти
рівень регулювання	загальні, основоположні принципи («скелет»)	деталізація, конкретні повноваження («м'язи»)
обсяг	місце в системі державної влади, загальні функції вищих органів, відповідальність перед вищими органами	детальна компетенція, структура, форми діяльності, конкретні повноваження посадових осіб
характер норм	установчі, загальні, програмні, декларативні	матеріальні, процесуальні, організаційні
мета	закріплення засад конституційного ладу та поділу влади	регулювання повсякденної управлінської діяльності, забезпечення реалізації законів

[231] Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 р. № 630. *Офіційний вісник України.* 2014. № 95. Ст. 2729. Зі змінами.

7.4 Особливості адміністративно-правового статусу КМУ: повноваження внутрішнього адміністрування, зовнішнього адміністрування та нормотворчі повноваження

Кабінет Міністрів України – це вищий орган у системі виконавчої влади, який: здійснює виконавчу та розпорядчу діяльність; забезпечує реалізацію Конституції та законів України; несе відповідальність перед Президентом і Верховною Радою України; керує цілісною системою органів виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції, агентства). Його адміністративно-правовий статус визначається Конституцією України (ст. 113–117), Законом України «Про Кабінет Міністрів України», іншими законами та підзаконними актами. Метою функціонування Кабінету Міністрів України як субєкта публічної адміністрації є забезпечення публічних інтересів, а також здійснення належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, у межах яких його наділено повноваженнями[232]. Основні завдання Кабінету Міністрів України прямо закріплені у статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, дотримання Конституції та законів України, актів Президента України, ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості, забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема й амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм та ін[233].

Аналіз адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України вимагає розгляду його повноважень у трьох ключових сферах: внутрішнього адміністрування, зовнішнього адміністрування та нормотворчості.

Повноваження внутрішнього адміністрування спрямовані на організацію та координацію діяльності органів виконавчої влади, а також власну внутрішню організацію. Їхня мета – забезпечити ефективну, злагоджену роботу всіх ланок виконавчої влади.

Основні елементи:

1) формування та організація діяльності центральних органів виконавчої влади:

– створення, реорганізація та ліквідація міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

---

[232] Панфілов О. Є., Калімбет А. Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Випуск 2 (37). С. 80.

[233] Стаття 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.

– затвердження положень про міністерства;

– призначення та звільнення керівників органів виконавчої влади (за поданням відповідних міністрів або Прем'єр-міністра України);

2) координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади:

– узгодження їхньої політика;

– надання доручень;

– контроль за реалізацією державної політики;

3) забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Президентом України, Верховною Радою України, іншими державними органами:

– взаємодія КМУ з Президентом України: подання / погодження кандидатур (наприклад, голів місцевих державних адміністрацій); контрасигнація актів Президента України; розгляд законопроектів та ініціатив підготовлених Офісом Президента України або їх спільна підготовка; участь у спільних заходах та нарадах (наприклад, у координаційних нарадах з питань національної безпеки, оборони, реформ та ін.), РНБО;

– взаємодія КМУ з Верховною Радою України: законодавча ініціатива (подання до ВРУ проєктів законів, змін до них, проєкту бюджету, програми діяльності); розгляд урядових законопроєктів у комітетах ВРУ; щорічні та позачергові звіти КМУ;

– координація з центральними органами виконавчої влади: функціональний розподіл повноважень; фінансове та ресурсне забезпечення; оцінка ефективності діяльності та ін.;

– взаємодія з Рахунковою палатою, антикорупційними органами, Уповноваженим ВРУ з прав людини: подання документів, інформації, звітів для перевірки та аналізу; виконання приписів щодо усунення порушень, виявлених під час перевірок;

4) фінансове та ресурсне забезпечення діяльності органів виконавчої влади:

– розподіл бюджетних коштів;

– контроль за їх використанням;

– кадрове забезпечення апарату виконавчої влади;

5) управління державною службою:

– участь у формуванні політики у сфері державної служби;

– затвердження стратегічних документів щодо кадрової політики;

– визначення умов оплати праці державних службовців;

Таким чином, внутрішнє адміністрування є інструментом, за допомогою якого КМУ підтримує цілісність і керованість системи виконавчої влади.

Повноваження зовнішнього адміністрування спрямовані на взаємодію з іншими суб'єктами – фізичними та юридичними особами, місцевими органами влади, міжнародними організаціями та іншими державами. Їхня мета – реалізація державної політики та забезпечення управління суспільством. Ці повноваження дозволяють Уряду взаємодіяти з різними суб'єктами за межами системи виконавчої влади, щоб втілювати в життя закони та виконувати свої функції.

Основні елементи:

– розробка та реалізація державної політики: КМУ відповідає за проведення внутрішньої та зовнішньої політики держави, що стосується економіки, фінансів, соціального захисту, освіти, охорони здоров'я тощо;

– виконання законів: КМУ забезпечує виконання законів, ухвалених Верховною Радою України та указів Президента України (це його основна конституційна функція);

– регулювання суспільних відносин: через постанови та розпорядження, КМУ встановлює правила поведінки для фізичних та юридичних осіб у певних сферах суспільного життя (наприклад, порядку реєстрації, у сфері карантинних обмежень);

– зовнішньополітична діяльність – КМУ укладає міжнародні договори, забезпечує їх виконання, здійснює співробітництво з іншими державами, координує діяльність у сфері європейської інтеграції;

– зовнішньоекономічна діяльність – КМУ здійснює регулювання зовнішньоекономічної діяльності, встановлює торгівельні режими, бере участь у міжнародних економічних організаціях;

– участь у забезпеченні національної безпеки та оборони – КМУ розробляє та реалізує державну політику у сфері оборони, надзвичайних ситуацій, цивільного захисту, організації мобілізаційної підготовки, бере участь у роботі Ради національної безпеки і оборони України (через Прем'єр-міністра України);

– співробітництво з регіонами та органами місцевого самоврядування: КМУ забезпечує реалізацію державної регіональної політики, координує міждержавне співробітництво на регіональному рівні.

Таким чином, повноваження зовнішнього адміністрування є проявом реалізації державної влади та її впливу на суспільство.

Нормотворчі повноваження дозволяють КМУ створювати нормативно-правові акти, що мають обов'язковий характер, та є обов'язковими до виконання на всій території України. Це ключова функція, яка дозволяє Уряду деталізувати закони та реалізовувати їх на практиці.

Основні елементи:

– видання постанов та розпоряджень: КМУ на основі і на виконання Конституції та законів України, а також указів Президента, видає постанови (нормативно-правові акти) та розпорядження (індивідуальні акти);

– деталізація законів: постанови КМУ можуть встановлювати конкретні механізми реалізації норм, визначених законами. Наприклад, закон може встановлювати загальні засади пенсійного забезпечення, а постанова КМУ – детальний порядок нарахування та виплати пенсій;

– право законодавчої ініціативи: КМУ має право подавати законопроєкти до Верховної Ради України, бере участь у розробці законів, змін до них, супроводжує їх у парламенті;

– участь у розробці та прийнятті державних програм: Уряд розробляє та подає державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, розробляє та затверджує концепції державної політики у різних сферах;

– контроль за виконанням: КМУ забезпечує, щоб його акти виконувалися всіма органами виконавчої влади та іншими суб'єктами, яких вони стосуються.

Нормотворчі повноваження КМУ є важливою складовою підзаконної нормотворчості, що дозволяє швидко та ефективно реагувати на зміни в суспільному житті.

Отже, Адміністративно-правовий статус КМУ включає широкий спектр повноважень, які охоплюють: внутрішню організацію системи виконавчої влади; зовнішнє управління – на міжнародному, безпековому та регіональному рівнях; нормотворчу діяльність – як межах підзаконного регулювання, так і в межах реалізації законодавчої ініціативи. Таке комплексне повноваження забезпечує централізоване та узгоджене управління державними справами, і робить КМУ ключовим суб'єктом адміністративного права в Україні.

7.5 Особливості адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, внутрішня структура даних органів та напрями їх взаємодії з органами виконавчої влади інших ланок

Аналіз адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади України та їх внутрішньої структури є важливим для розуміння, як працює державний апарат на найвищому рівні та які функції виконують ці органи в системі державного управління.

Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) – це органи, які реалізують державну політику в різних сферах та безпосередньо підпорядковуються Кабінетові Міністрів України. Вони здійснюють державне управління в межах своїх повноважень та виконують певні функції, визначені Конституцією України, законами, указами Президента та постановами Уряду. На відміну від КМУ, який має загальну компетенцію, кожен ЦОВВ має свою, чітко визначену (спеціальну) компетенцію, що закріплена в положенні про нього. Всі ЦОВВ є юридичними особами публічного права, що дозволяє їм укладати договори, мати власний рахунок та печатку. Систему ЦОВВ складають: міністерства, служби, агентства, інспекції, комісії, бюро та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України[234].

Міністерства утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Такі зміни здійснюються з урахуванням завдань КМУ, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень та функцій органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень. Станом на 17.08.2025 діяло 15 міністерств.

[234] Стаття 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». *ВВР*. 2011. № 38. Ст. 385. Зі змінами.

Державна реєстрація міністерства як юридичної особи здійснюється у триденний строк з дня набрання чинності постанови Верховної Ради України про призначення міністра, на якого покладається здійснення заходів щодо державної реєстрації. Міністерства, щодо яких набрав чинності акт КМУ про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, до якого переходять їх повноваження.

Основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах, є:

1) забезпечення нормативно-правового регулювання;
2) визначення пріоритетних напрямків розвитку;
3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики;
4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, КМУ на розгляд Президентові України та КМУ;
5) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні;
6) здійснення інших завдань, визначених законами України[235].

Очолює міністерство міністр, який є політичною фігурою і призначається за процедурою, визначеною Конституцією та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». Міністр має першого заступника та заступників (один з яких відповідає за боротьбу з корупцією), які призначаються Кабінетом Міністрів України. Вони також є політичними фігурами, їхні повноваження припиняються одночасно з припиненням повноважень міністра, як і на міністра, на них не поширюються положення трудового законодавства.

Для стабільної та безперебійної роботи міністерства в його структурі є посада державного секретаря, який є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Державний секретар очолює апарат міністерства, який складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Державний секретар призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років з правом повторного призначення, є підзвітним та підконтрольним міністру. Кандидатом на посаду державного секретаря міністерства може бути громадянин України, який має вищу освіту, загальний стаж роботи не менше семи років, включаючи досвід управлінської роботи не менше трьох років, і відповідає іншим вимогам, визначеним законом.

Структура міністерства включає: керівництво (міністр, перший заступник та заступника, державний секретар); апарат (секретаріат та структурні підрозділи/департаменти); патронатна служба (консультативний орган, сформований міністром загальною чисельністю не більше 10 осіб)[236]; колегії (консультативно-дорадчі органи для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань міністерства);

[235] Стаття 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». *ВВР*. 2011. № 38. Ст. 385. Зі змінами.

[236] Патронатна служба здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, медів, а також виконує інші доручення міністра.

територіальні органи (у випадках, коли їх створення передбачено положенням про міністерство)[237].

Міністерство в межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр. Вони є обов'язковими до виконання центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, юридичними особами всіх форм власності та фізичними особами. Накази міністерства поділяються на акти нормативно-правового змісту, які підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, та адміністративні акти, які видаються, набирають чинності, виконуються та припиняють дію у порядку, визначеному Законом України «Про адміністративну процедуру». Різновидом нормативно-правових актів є регуляторні акти, які розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Служби[238], агентства[239], інспекції[240], комісії[241], бюро[242] – центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Діяльність цих органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Керівники та їх заступники призначаються та звільняються з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра або міністра, який спрямовує та координує діяльність такого органу. Ці особи є державними службовцями.

---

[237] Територіальні органи міністерства можуть утворюватися як юридичні особи публічного права за поданням міністра Кабінетом Міністрів України або як структурні підрозділи апарату міністерства без статусу юридичної особи міністром за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи. Структуру територіальних органів міністерства затверджує міністр. Діють на підставі положень, що затверджуються міністром. Керівники та заступники керівників територіальних органів міністерства призначаються та звільняються з посад державним секретарем. Територіальні органи міністерства у межах своїх повноважень видають накази організаційно-розпорядчого характеру та накази які є адміністративними актами.

[238] Служба – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

[239] Агентство – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

[240] Інспекція – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

[241] Комісія – центральний орган виконавчої влади, що створюється для виконання певних регуляторних, контрольних, наглядових або координаційних функцій у визначених сферах державного управління.

[242] Бюро – центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1) надання адміністративних послуг;

2) здійснення державного нагляду (контролю);

3) управління об'єктами державної власності;

4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;

5) здійснення інших завдань, визначених законами України[243].

Структура ЦОВВ: керівництво (керівник та його заступники); апарат (структурні підрозділи);[244] територіальні органи[245]; колегії, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи (утворюються та ліквідуються за рішенням керівника ЦОВВ).

ЦОВВ в межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру та накази, які є адміністративними актами, організовує та контролює їх виконання. Вони підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Накази ЦОВВ можуть бути скасовані повністю чи в окремій частині Кабінетом Міністрів України, а також оскаржені юридичними та фізичними особами до адміністративного суду, в порядку встановленому законом.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – це вид центрального органу виконавчої влади, який має визначені Конституцією та законами України специфічні завдання і повноваження, що відрізняють його від звичайних міністерств, служб, агентств та інспекцій.

Особливості, що надають «спеціальний» статус:

1) особливі завдання (органи виконують функції, що вимагають високої незалежності та специфічної компетенції, наприклад, боротьба з корупцією, управління державним майном або контроль у сфері телебачення та радіомовлення);

2) спеціальний порядок утворення та ліквідації (процедури створення цих органів, їх реорганізації або ліквідації можуть відрізнятись від загальних правил, передбачених для ЦОВВ);

3) організаційно-правова форма (спеціальність статусу передбачає можливість органу мати назву, що відрізняється від наявних у системі, однак підкреслює специфічність його завдань та повноважень[246], наприклад, комітет, служба, агентство, комісія, бюро, фонд та ін.);

---

[243] Стаття 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». *ВВР*. 2011. № 38. Ст. 385. Зі змінами.

[244] Структуру апарату ЦОВВ затверджує керівник ЦОВВ за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність цього органу.

[245] Територіальні органи ЦОВВ утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників ЦОВВ і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність ЦОВВ, Кабінетом Міністрів України (ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

[246] Панфілов О. Є., Хамходера О. П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 285. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/73.

4) особлива підконтрольність та підзвітність (ці органи можуть бути підзвітними та підконтрольними не лише Кабінету Міністрів, а й іншим державним інституціям (наприклад, Верховній Раді України), що забезпечує їхню незалежність);

5) спеціальний порядок призначення та звільнення керівників (призначення та звільнення керівників таких органів може здійснюватися за складною процедурою або за участю різних гілок влади, наприклад, Верховної Ради України, Президента України).

До центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом належать: Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України; Національне агентство України з питань запобігання корупції; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Національне антикорупційне бюро України та ін.

Центральні органи зі спеціальним статусом поділяються на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України); 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені Кабінетом Міністрів України. Остання група в свою чергу поділяється на два підвиди: а) ЦОВВ зі спеціальним статусом, які утворені КМУ на виконання законів України (Національне агентство України з питань запобігання корупції; Національна комісія зі стандартів державної мови); б) ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені КМУ з власної ініціативи (наприклад, Національне агентство України з питань державної служби)[247].

Взаємодія ЦОВВ з КМУ, органами виконавчої влади нижчих рівнів (місцевими органами виконавчої влади, територіальними підрозділами ЦОВВ), іншими державними органами та органами місцевого самоврядування є багатовекторною та необхідною для злагодженої роботи системи виконавчої влади. Можна виділити основні напрямки цієї взаємодії:

1) взаємодія з Кабінетом Міністрів України:

– підпорядкованість (ЦОВВ підзвітні та підконтрольні КМУ);

– нормотворча діяльність (ЦОВВ розробляють проєкти законів та інших актів, які подаються на розгляд КМУ);

– виконання рішень (ЦОВВ забезпечують виконання постанов та розпоряджень КМУ);

2) взаємодія з іншими ЦОВВ:

– координація (ЦОВВ взаємодіють між собою для уникнення дублювання повноважень та забезпечення комплексного підходу до вирішення спільних завдань, наприклад, Міністерство внутрішніх справ може взаємодіяти з Міністерством юстиції для розробки політики в сфері правопорядку);

[247] Див.: Негара Р. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення. *Правова позиція*. 2024. № 3 (44). С. 27.

– обмін інформацією та ресурсами (ЦОВВ забезпечують обмін інформацією, статистикою та іншими необхідними ресурсами для забезпечення ефективного виконання завдань);

– спільні накази (ЦОВВ для вирішення міжгалузевих питань можуть видавати спільні акти);

3) взаємодія з місцевими державними адміністраціями:

– інструктаж та координація (ЦОВВ надають МДА методичну та консультаційну допомогу у відповідній сфері, наприклад, Міністерство фінансів надає рекомендації фінансовим управлінням МДА);

– передача повноважень (в межах децентралізації частина повноважень ЦОВВ можуть передаватись МДА);

– контроль та нагляд (ЦОВВ можуть здійснювати контроль за виконанням МДА делегованих повноважень, а також моніторинг виконання МДА своїх обов'язків, наприклад, Міністерство охорони здоров'я проводить перевірки регіональних медичних установ);

4) взаємодія з органами судової влади:

– виконання рішень судів (Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та ін.);

– консультування (надання інформації про зміни в законодавстві, що може впливати на рішення судів);

5) взаємодія з Верховною Радою Україною:

– підготовка законопроєктів (ЦОВВ можуть за власною ініціативою або за дорученням ВРУ чи КМУ розробляти проєкти законів для їх розгляду та ухвалення);

– контроль за виконанням законів (Верховна Рада України здійснює парламентський контроль за виконанням законів ЦОВВ, в разі необхідності запитує від них звіти);

6) взаємодія з іншими державними органами та міжнародна співпраця:

– проведення спільних заходів та програм (ЦОВВ можуть взаємодіяти з іншими державними органами щодо різних питань, наприклад, з СБУ у сфері безпеки, боротьби з корупцією та ін.);

– взаємодія з міжнародними організаціями та органами влади інших держав (імплементація міжнародних угод та стандартів та ін.);

7) взаємодія з органами місцевого самоврядування:

– нормативно-правове та методичне забезпечення (надання методичних рекомендацій та роз'яснень щодо застосування законодавства, підготовка типових положень, стандартів, вимог, які стосуються компетенції ОМС, забезпечення нормативно-правового регулювання у відповідних сферах, наприклад, освіті, охороні здоров'я, ЖКГ та ін.);

– реалізація державної політики на місцях (координація реалізації державних програм через місцеві ради та їх виконавчі органи, впровадження реформ через співпрацю з місцевими громадами);

– фінансово-бюджетна взаємодія (формування, затвердження та моніторинг реалізації державних дотацій та субвенцій; спільне фінансування програм, надання грантів);

– надзвичайні ситуації, безпека, екологія (ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій; розробка екологічних програм; поводження з відходами; охорона довкілля; участь у заходах із забезпечення правопорядку);

– контроль та нагляд (здійснення контролю за дотриманням законодавства ОМС у межах делегованих повноважень; перевірка використання бюджетних коштів, наданих з державного бюджету; звернення до суду у випадку виявлення порушень у роботі ОМС та ін.).

Центральні органи виконавчої влади відіграють ключову роль у реалізації державної політики, контролі за виконанням законів і рішень уряду. Їх внутрішня структура є багаторівневою та функціонально орієнтованою, що дозволяє оперативно реагувати на різні завдання. Взаємодія з іншими органами влади на всіх рівнях є необхідною для ефективного функціонування держави, забезпечення сталості її управлінських систем та реалізації національних інтересів.

7.6 Особливості адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій та елементи їх внутрішньої структури

Відповідно до статті 118 Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Вони є місцевими органами виконавчої влади і входять до єдиної системи органів державної виконавчої влади України. МДА мають подвійну природу: 1) поєднують в собі функції органу виконавчої влади загальної компетенції на рівні області, району, міст Києва та Севастополя, а також функції координатора та контролера діяльності інших органів виконавчої влади на відповідній території; 2) з одного боку, підзвітні та підконтрольні КМУ та вищим органам виконавчої влади, з іншого боку, підзвітні та підконтрольні Президенту України, який призначає та звільняє їхніх голів. Починаючи з 2020 року (ІІ етап реформи з децентралізації) планується створення МДА префектурного типу з трьома основними функціями: координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності на території; здійснення функцій виконавчого органу обласних та районних рад[248].

Місцева державна адміністрація – єдиноначальний орган загальної компетенції, який у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізує повноваження, делеговані їй відповідною місцевою радою[249].

Територіальною основою діяльності місцевих державних адміністрацій є територія області, району, міст Києва та Севастополя.

[248] Яковець І. С. Щодо створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 6 (59). С. 24–26.

[249] Організація діяльності органів державної влади : навч. посіб. / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, В. В. Чорнобаєв ; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. С. 53.

МДА є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків та фінансуються в повному обсязі з Державного бюджету України. Кабінет Міністрів України встановлює граничну чисельність, фонд оплати працівників й витрати на утримання МДА. В управлінні МДА перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому порядку, а у випадку делегування місцевими радами чи іншими МДА повноважень, також об'єкти спільної власності об'єднаних територіальних громад.

Правовий статус МДА визначається нормами Конституції України, законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», Типового регламенту місцевої державної адміністрації[250], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій»[251] та інших НПА.

Виконавчо-розпорядча діяльність МДА полягає у забезпеченні виконання законодавства України на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовку та виконання відповідних місцевих бюджетів, реалізацію інших наданих державою, а також делегованих місцевими радами повноважень. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання МДА належить вирішення питань: забезпечення законності; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати[252].

Склад та структура МДА формується головою відповідної МДА. У складі МДА, а також у складі їхнього апарату утворюються наступні структурні підрозділи: департамент, управління, відділ, сектор[253]. Рекомендаційний перелік

---

[250] Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. № 2263. *Офіційний вісник України*. № 50. 1999. Стор. 77. Ст. 2456. Зі змінами.

[251] Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012. № 606. *Офіційний вісник України*. № 50. Ст. 1984. Зі змінами.

[252] Про місцеві державні адміністрації : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. № 20–21, 1999. Ст. 190. Зі змінами.

[253] Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : П.3[1] Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005. № 179. *Офіційний вісник України*. №11, 2005. С. 17. Ст. 522. Зі змінами.

структурних підрозділів МДА затверджений Постановою КМУ №606[254]. Забороняється утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, а також місцевих рад та їх виконавчих органів.

МДА очолюють голови відповідних МДА, які здійснюють керівництво їх діяльністю, персонально відповідають за виконання покладених на ці органи завдань і за здійснення ними своїх повноважень. Голови МДА призначаються на посаду Президентом України за поданням КМУ на строк повноважень Президента України та набувають власні повноваження з моменту призначення. Голови МДА та їх заступники належать до політичних фігур, на які не поширюється законодавство про державну службу[255]. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на голови МДА покладається виконання організаційно-виконавчої[256], представницької[257], установчої[258], кадрової[259], бюджетно-фінансової[260] та інформаційної функцій[261]. Організаційними формами роботи голів МДА та їх заступників є: індивідуальна робота з документами; головування на засіданнях колегії МДА; проведення нарад; участь у роботі сесії відповідної місцевої ради; звітування перед главою держави; урядом, населенням; індивідуальний прийом громадян; зустрічі з керівниками органів публічної влади; інтерв'ю, прес-конференції.

---

[254] Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012. № 606. *Офіційний вісник України*. № 50. Ст. 1984. Зі змінами.

[255] Бородін Є. І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення. *Аспекти публічного правління*. 2018. Том 6. № 5. С. 12–23.

[256] Організація роботи очолюваної ними адміністрації та її структурних підрозділів, посадових та службових осіб, а також налаштування їх на успішне виконання покладених функцій та завдань.

[257] Представництво МДА у відносинах з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, фізичними та юридичними особами.

[258] Визначення структури МДА та її апарату, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, визначення їх завдань та функцій.

[259] Призначення та звільнення з посад своїх заступників, керівників структурних підрозділів, апарату МДА; укладення та розривання контрактів з керівниками підприємств, установ. Організацій, що належать до сфери управління МДА; погодження у встановленому порядку призначення та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (крім установ ЗСУ та інших військових формувань України).

[260] Розробка проєкту місцевого бюджету і своєчасне його подання на розгляд відповідної місцевої ради та в подальшому його виконання; розпорядження коштами відповідних МДА, використання їх лише за цільовим призначенням.

[261] Інформування населення про діяльність очолюваної ним МДА; інформування Президента України та КМУ та щорічне звітування перед ними про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території.

Припинення повноважень голів МДА[262]

Повноваження голів місцевих МДА припиняються Президентом України у разі:	Повноваження голів місцевих МДА можуть бути припинені Президентом України у разі:
1) порушення ними Конституції і законів України; 2) втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; 3) визнання судом недієздатним; 4) виїзду на проживання в іншу країну; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду; 6) порушення вимог несумісності; 7) висловлення недовіри 2/3 від складу відповідної ради; 8) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; 9) смерті.	1) прийняття відставки голови відповідної ОДА; 2) подання Прем'єр-міністра України; 3) висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради; 4) з інших підстав, передбачених цим та іншими законами України; 5) з ініціативи Президента України; 6) реорганізації відповідної РДА.

У разі обрання нового Президента України голови МДА продовжують здійснювати свої повноваження до призначення нових голів.

До правових форм діяльності МДА належать: нормотворча, правозастосовна, контрольна, установча, які, як правило, завершуються виданням правового акта – розпорядження голови МДА або наказу керівника структурного підрозділу адміністрації. Проєкти розпоряджень голови МДА вносяться департаментами, управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами МДА, проєкти розпоряджень голови обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – також відповідними РДА. Розпорядження голів МДА, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. Голови МДА видають розпорядження одноосібно і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Акти МДА ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набувають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не передбачено пізніший термін введення їх в дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, при необхідності – оприлюднюються. Нормативно-правові акти МДА підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому поряду та набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо ними не передбачено більш пізній термін введення в дію. Нормативно-правові акти МДА, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальносуспільний характер, підлягають оприлюдненню та набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо ними не передбачено більш пізній термін введення в дію.

[262] Стаття 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». *Відомості Верховної Ради України.* 1999. № 20–21. Ст. 190. Зі змінами.

7.7 Особливості адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій за умов дії воєнного стану

Під час дії воєнного стану правовий статус МДА зазнав суттєвих змін, що зумовлено потребою швидкого та ефективного реагування на загрози національній безпеці. Ці зміни стосуються як їхніх повноважень, так і взаємодії з іншими органами влади. 24 лютого 2022 року Указом Президента України було створено 25 обласних військових адміністрацій[263], внаслідок чого обласні та Київська міська державні адміністрації отримали статус відповідних військових адміністрацій, а їхні голови стали начальниками військових адміністрацій.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., військові адміністрації – **це тимчасові державні органи, які утворюються на територіях, де введено воєнний стан, з метою забезпечення дії чинного законодавства, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, публічного порядку та безпеки, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина[264].**

Рішення про утворення військових адміністрацій приймає Президент України з поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

Військові адміністрацій населених пунктів утворюються у тому випадку, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а військові адміністрації в районі або області – у разі нескликання сесії відповідної районної чи обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку[265].

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що ВА, на відміну від МДА, є тимчасовими державними органами. Їх основною метою є забезпечення виконання Конституції та законів України, співпраця з військовим командуванням у запровадженні та реалізації заходів воєнного стану, обороні, цивільному захисті, забезпеченні громадської безпеки і порядку, захисті критичної інфраструктури та охороні прав, свобод та законних інтересів громадян[266]. Ще однією відмінністю між правовим статусом ВА та МДА є їхня система підпорядкування. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», направлення, координація та контроль за функціонуванням військових адміністрацій у справах оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури та застосування заходів правового

[263] Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022. № 68. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. С. 18. Ст. 2500.

[264] Стаття 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. Зі змінами.

[265] Там само.

[266] Там само.

режиму воєнного стану покладається на Генеральний штаб Збройних Сил України, а щодо інших питань – на Кабінет Міністрів України у межах їх повноважень[267]. Відповідно до Конституції України, місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітні та підконтрольні радам в частині делегованих їм відповідними районними та обласними радами повноважень[268]. Наступною відмінною ознакою виступає акцент на діяльності та повноваженнях[269]. У воєнний час з метою підвищення ефективності державного управління законодавець робить акцент на більшій централізації з фокусом на національну безпеку та оборону. Стаття 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка визначає статус військових адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади під час воєнного стану, містить об'ємний перелік з 47 пунктів, що описують повноваження військових адміністрацій. Для порівняння, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у статті 13 містить 10 ключових аспектів, що визначають діяльність МДА у мирний час, а Глава 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» включає 13 статей, які детально розписують відповідні повноваження МДА з кількістю пунктів від 5 до 25 у кожній статті. Таким чином, законодавство деталізує повноваження МДА в мирний час та ВА в період дії воєнного стану.

Особливості призначення голови військової адміністрації (ВА)

Рівень ВА	Хто утворює та призначає голову	Погодження призначення з	Хто зазвичай призначається	Примітки
Сільська, селищна, міська ВА	Президент України	Генеральний штаб ЗСУ	Сільський / міський / селищний голова, його заступник або військовий / цивільний адміністратор	За умови, якщо орган місцевого самоврядування не може здійснювати повноваження
Районна ВА	Президент України	Генераль-ний штаб ЗСУ	Голова РДА, інша уповнова-жена особа	Вводиться не у всіх районах, залежить від безпекової ситуації
Обласна ВА, Київська міська ВА	Президент України	Генераль-ний штаб ЗСУ	Голова ОДА, інколи військова особа	Часто голова ОДА очолює ВА (ОДА трансформується у ВА)

Основні напрямки здійснення повноважень ВА:

1) керівництво та впровадження заходів правового режиму воєнного стану, включаючи сприяння роботі судів, прокуратури, правоохоронних органів та інших відомств,

[267] Стаття 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 28. Ст. 250. Зі змінами.

[268] Стаття 118 Конституції України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. Зі змінами.

[269] Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права.* 2022. Випуск 6. С. 103.

із забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку, а також захисту критичних об'єктів і здійснення заходів, пов'язаних з правовим режимом воєнного стану;

2) управління соціально-економічним розвитком на відповідній території, включаючи раціональне використання ресурсів та управління місцевим бюджетом;

3) управління об'єктами критичної інфраструктури та житлово-комунальним господарством, забезпечення населення енергією, транспортним сполученням;

4) управління гуманітарною сферою, що охоплює освіту, охорону здоров'я, культуру, фізичну культуру і спорт;

5) нормативно-правове та адміністративне регулювання для забезпечення ефективного публічного адміністрування, враховуючи особливості правового режиму воєнного стану[270].

Схема розмежування правового статусу МДА та ВА

Елемент правового статусу	Місцева державна адміністрація	Військова адміністрація
Правова основа	Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації»	Закон України «Про правовий режим воєнного стану», укази Президента України
Призначення / утворення	Президент України за поданням КМУ	Президент України з погодженням Генштабу ЗСУ
Тривалість функціонування	постійна (на постійній основі)	тимчасова (на період воєнного стану або загрози окупації)
Ціль діяльності	реалізація державної політики у мирний час	забезпечення оборони, безпеки, підтримання порядку в особливий період
Підпорядкування	Президент України, КМУ	Президент України, Генштаб ЗСУ / військове командування
Організаційна структура	Голова МДА, заступники, апарат	Голова ВА, заступники, можливе включення військових осіб

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає поняття адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та які його основні елементи?
2. Які особливості адміністративно-правового статусу органів центрального, регіонального та місцевого рівнів виконавчої влади?
3. У чому полягає відмінність між адміністративно-правовим та конституційно-правовим статусом органів виконавчої влади?
4. Які повноваження у сфері внутрішнього адміністрування має Кабінет Міністрів України?

[270] Цимбалюк В. І. Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Юридичний вісник.* 2023. (2) 67. С. 119–120.

5. Які повноваження у сфері зовнішнього адміністрування належать Кабінету Міністрів України?

6. У чому полягають нормотворчі повноваження Кабінету Міністрів України?

7. Які особливості адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади та як побудована їх внутрішня структура?

8. Як взаємодіють центральні органи виконавчої влади з іншими ланками системи виконавчої влади?

9. Які елементи входять до внутрішньої структури місцевих державних адміністрацій?

10. Які особливості адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій за умов дії воєнного стану?

Розділ 8
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

8.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу Президента України

Інститут президентства діє в більшості країн світу, що входять до ООН. В Україні його було введено 05.07.1991 р. Законом «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР». З цього часу статус Президента України постійно змінювався. Президент визначався як найвища посадова особа держави, глава держави і виконавчої влади, чи просто глава держави. На сучасному етапі розвитку Української держави правовий статус Президента України визначається Конституцією України, в якій йому відведено окремий розділ. Як зазначає Я. І. Маслова, «аналізуючи ст. 102 Основного Закону, доходимо висновку, що на Президента України покладено три такі важливі ролі (функції): – він є главою держави і виступає від її імені; – він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; – він є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору»[271].

Конституція України визначає Президента України главою держави та закріплює республіканську (парламентсько-президентську) форму правління і, на відміну від попередніх нормативно-правових актів, фактично виводить його за межі системи органів державної влади, визначеної статтею 6 Основного Закону. Але такий правовий статус Президента України та його неналежність до жодної з гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) не означають невизначеності його юридичного становища. Навпаки, Президент України є сполучною ланкою між усіма гілками влади та як центр налагоджує спільні взаємні зусилля. Таким чином, місце Президента України не «над» а «між» гілками влади, як координатора їх співпраці.

[271] Маслова Я. І. Президент України як суб'єкт публічної адміністрації. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Випуск 2. С. 76.

Президент України наділений широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками державної влади та виступає своєрідним арбітром, забезпечуючи існування в державі системи стримувань та противаг для недопущення абсолютизації влади окремого державного органу.

За твердженням А. Крусян, ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі та суспільстві розкривається через місце в системі державної влади України та визначається такими характеристиками: 1) Президент України в системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, посідаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України найбільш наближений до виконавчої влади; 2) влада Президента України похідна від влади народу України, який є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (ч. 2 ст. 5 Конституції України), що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади; 3) Президент України забезпечує єдність державної влади й державної політики, цілісність державного механізму; 4) Президент України є рівноправним суб'єктом у системі державної влади; 5) Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України)[272].

Адміністративно-правовий статус Президента України – це сукупність прав, обов'язків та повноважень, що визначають його місце в системі державних органів та регулюють його відносини з іншими державними інституціями. Цей статус закріплений у Конституції та законах України.

У науці адміністративного права існує два підходи до класифікації повноважень Президента України. Згідно першого підходу, виокремлюються повноваження щодо формування виконавчої влади, визначення змісту і спрямування її функціонування; забезпечення законності у сфері публічного адміністрування. Відповідно до другого підходу, повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування поділяються на кадрові, забезпечувальні та контрольні[273]. Зазначену групу варто доповнити також нормотворчими повноваженнями.

До кадрових повноважень можна віднести внесення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, Міністра закордонних справ України, Міністра оборони України, призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України, призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки

[272] Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник: щоквартальний журнал*. 2011. № 2. С. 52.

[273] Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 94–95.

України; присвоєння вищих військових та класних чинів та ін. Ця група повноважень Президента України до конституційної реформи 2019 року була значно ширшою.

До забезпечувальних повноважень насамперед необхідно віднести створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів та служб; прийняття рішень про введення в Україні або на окремій її частині надзвичайного чи воєнного стану, а також оголошення за потреби окремих територій України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; ухвалення рішень про прийняття до громадянства України та про припинення громадянства України; прийняття рішень про надання притулку в Україні (хоча це повноваження на сьогоднішній час законодавчо не врегулювано і Президент України жодного разу ним не скористався)[274] тощо.

До контрольних повноважень належать: зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим; заслуховування щорічних та періодичних звітів голів місцевих державних адміністрацій; право вето на закони, прийняті Верховною Радою України; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України; проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та ін.

Нормотворчі повноваження. Більшість своїх функцій та повноважень Президент України реалізує здійснюючи нормопроєктну та нормотворчу діяльність. Як зазначає З. О. Погорєлова, нормотворча діяльність є владною діяльністю по встановленню, зміні чи скасуванню загальнообов'язкових правил поведінки шляхом розробки і прийняття нормативних актів Президента України, засобом здійснення Президентом України державної влади, реалізації його нормотворчих повноважень завжди і виключно з метою виконання ним своїх функцій, завдань та повноважень[275]. Нормотворча діяльність, як і нормотворчі повноваження, є невід'ємною частиною статусу Президента України. Нормотворчу діяльність Президента України можна класифікувати на наступні види: 1) безпосередня нормотворчість (тобто видання указів та розпоряджень); 2) нормотворчість у формі прямої або опосередкованої участі в інших видах нормотворчої діяльності (реалізація конституцій-ного права законодавчої ініціативи, право визначати законопроєкти невідкладними для позачергового розгляду та ін.); 3) доктринальна нормотворчість (програмування та стимулювання нормотворчості інших суб'єктів нормотворчої діяльності, наприклад, звернення з посланням до народу України та до Верховної Ради України, надання доручень іншим суб'єктам тощо)[276].

---

[274] На даний час це питання вирішується шляхом надання статусу біженця, особи, що потребує додаткового захисту, особи, що потребує тимчасового захисту та віднесено до компетенції Державної міграційної служби України та Кабінету Міністрів України.

[275] Погорєлова З. О. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації нормотворчих повноважень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Випуск: 73. Частина 1. С. 29.

[276] Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія / О. Л. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. К. : НАДУ, 2011. С. 69.

Враховуючи, що повноваження Президента України в умовах парламентсько-президентської форми правління значною мірою виходять за межі класичних повноважень глави держави і поширюються на сферу урядової діяльності (участь у формування уряду, МДА; національна безпека та оборона; зовнішня політика тощо), їх реалізація має супроводжуватись також інституційною взаємодією, тобто такою взаємодією глави держави та уряду, яка б давала можливість цим інститутам публічної влади узгоджувати свої позиції в процесі прийняття рішень главою держави. У своєму рішенні Конституційний Суд України відмітив, що принцип поділу влади «відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади»[277]. Така інституційна взаємодія Президента України та Кабінету Міністрів України втілена в процедурі контрасигнації, яка передбачена частиною 4 статті 106 Конституції України.

Отже, адміністративно-правовий статус Президента України визначається його особливим місцем у системі державних органів, що дозволяє йому впливати на діяльність усіх її гілок, забезпечуючи стабільність та єдність держави.

8.2 Відмінність адміністративно-правового та конституційно-правового статусу Президента України

Правовий статус Президента України визначає його місце в системі органів держави, обсяг повноважень, права та обов'язки, гарантії діяльності, відповідальність, порядок обрання та припинення повноважень. Цей статус визначається різними галузями права, відповідно, можна виділити декілька правових статусів: конституційно-правовий, міжнародно-правовий, адміністративно-правовий тощо. Відмінність між адміністративно-правовим та конституційно-правовим статусом Президента України полягає в масштабі, цілях і конкретних повноваженнях.

Конституційно-правовий статус Президента України є базовим і визначає його місце в системі державних органів як глави держави. Він закріплює основні, найважливіші функції Президента України. Правовою основою цього статусу є Конституція України, а сферою регулювання – фундаментальні відносини між Президентом України та вищими органами державної влади (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України). Конституційно-правовий статус Президента України також охоплює його ключові повноваження: 1) гарант суверенітету (забезпечення територіальної цілісності та незалежності держави); 2) гарант Конституції України (контроль за дотриманням Конституції України всіма суб'єктами права); 3) представництво держави (виступ від імені держави в середині країни

[277] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 28.

та у міжнародних відносинах); 4) участь у формуванні гілок державної влади (оголошення дострокових виборів до Верховної Ради України та дострокове припинення її повноважень; участь у формуванні Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій; призначення на посади суддів судів загальної юрисдикції та третини складу Конституційного Суду України); 5) Верховний Головнокомандувач (керівництво Збройними Силами України).

Адміністративно-правовий статус є більш конкретизованим і визначає виконавчо-розпорядчі повноваження Президента, тобто його роль в управлінні державними справами. Він деталізує, як Президент України реалізує свої конституційні повноваження. Основою адміністративно-правового статусу, окрім Конституції України, також є закони, укази Президента України та інші підзаконні акти, що регулюють державне управління. Сферою регулювання є виключно відносини між Президентом України та органами виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України, міністерствами, місцевими державними адміністраціями). До ключових адміністративно-правових повноважень Президента України необхідно віднести наступні: 1) видання нормативних актів (указів та розпоряджень, які є обов'язковими для виконання на всій території України); 2) кадрові повноваження (призначення і звільнення глав місцевих державних адміністрацій, Голови Офісу Президента України та ін., що є прямим прикладом адміністративного управління); керівництво окремими органами (наприклад, Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України, що є колегіальним органом, який реалізує управлінські функції у сфері національної безпеки).

Порівняльна таблиця

Ознака	Конституційно-правовий статус	Адміністративно-правовий статус
Правова основа	Конституція України	Конституція України, закони, укази та розпорядження Президента України
Сфера застосування	політико-правовий рівень	виконавчо-розпорядчий рівень
Статус в системі державної влади	Глава держави, гарант	суб'єкт публічної адміністрації
Функції	баланс між гілками влади, гарантія суверенітету	участь в управлінні державою, адміністрування
Відносини з іншими органами державної влади	з усіма гілками державної влади	з органами виконавчої влади та підзвітними органами
Характер повноважень	стратегічні, фундаментальні	тактичні, організаційно-розпорядчі
Ключовий приклад повноважень	право достроково припиняти повноваження Верховної Ради України	право призначати голів місцевих державних адміністрацій
Інструменти реалізації повноважень	Право законодавчої ініціативи, право вето, право призначати референдуми, тощо.	видання указів, розпоряджень, доручення, тощо.
Оскарження актів	нормативно-правові акти Президента України можуть бути оскаржені до Конституційного Суду України суб'єктами права на конституційне подання	індивідуально-правові акти Президента України можуть бути оскаржені до адміністративного суду особою, права якої цими актами порушуються

Отже, Конституційно-правовий статус є фундаментом, який надає Президенту України виняткову позицію в системі державної влади, визначає його інституційну роль як глави держави, гаранта суверенітету, арбітра в системі державної влади. Адміністративно-правовий статус, у свою чергу є механізмом, через який Президент України реалізує свої конституційні повноваження, здійснюючи конкретні управлінські дії: видання указів та розпоряджень, кадрові призначення, контроль та взаємодія з органами виконавчої влади. Ці два статуси не суперечать, а взаємодоповнюють один одного. Конституційний статус – це «хто він є», а адміністративний – «що і як він робить в межах управлінської діяльності».

8.3 Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування

Орган місцевого самоврядування (ОМС) – це виборний орган територіальної громади або інший орган, утворений відповідно до закону, який від її імені та в її інтересах самостійно вирішує питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Основні ознаки ОМС:

1) представницький характер: ОМС формуються шляхом виборів, представляють інтереси та волю місцевої територіальної громади (жителів села, селища, міста, району, області);

2) публічно-владні повноваження: хоча ОМС не є частиною державної влади, вони наділені правом приймати обов'язкові до виконання рішення, управляти комунальною власністю та розпоряджатись місцевим бюджетом;

3) юридична самостійність: ОМС є юридичними особами, що дозволяє їм виступати стороною в суді, укладати договори та нести юридичну відповідальність за свою діяльність;

4) двоєдиність функцій: ОМС виконують як власні (самоврядні), так і делеговані державою повноваження;

5) підзвітність громаді: ОМС підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальною громадою, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

До системи ОМС в Україні належать: сільські, селищні, районні у містах, міські, районні, обласні ради та їх виконавчі комітети. Аналіз особливостей адміністративно-правового статусу ОМС потребує врахування їхнього двоякого характеру: з одного боку, це органи самоврядні, незалежні від державної виконавчої влади, з іншого – вони діють у сфері публічного управління, тому мають адміністративно-правовий статус.

Адміністративно-правовий статус ОМС – це сукупність прав, обов'язків, повноважень, форм і методів діяльності ОМС, які встановлені Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, що визначають їхнє місце в системі публічної влади. Цей статус є специфічним різновидом

адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, який має особливості, порівняно з органами державної виконавчої влади.

Основними джерелами, що регулюють адміністративно-правовий статус ОМС, є: Конституція України (ст. 7, 140–146); міжнародні акти (наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Виборчий кодекс України; Бюджетний кодекс України; Податковий кодекс України; Земельний кодекс України; інші галузеві закони; акти місцевого самоврядування (статути, регламенти, рішення рад тощо).

Структура та організація ОМС:

1) **місцева рада** (сільська, селищна, районна в місті, міська, районна, обласна) – це виборний представницький орган місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальної громади (села, селища, району в місті, міста, району, області) та від її імені здійснює повноваження місцевого самоврядування;

2) **виконавчі органи ради** (виконавчий комітет, управління, відділи) – це органи, що створюються відповідною місцевою радою для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування. Вони забезпечують безпосереднє виконання рішень ради, а також реалізують делеговані їй повноваження органів державної влади;

3) **сільський, селищний, міський голова** – це головна посадова особа територіальної громади, яка обирається відповідною громадою на місцевих виборах, очолює виконавчий комітет ради та головує на її сесіях;

4) **староста** – посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси жителів села, селища або кількох сіл (старостинського округу) у виконавчих органах відповідної сільської, селищної чи міської ради;

5) **інші посадові особи місцевого самоврядування** – це виборні або призначені працівники, які займають посади в ОМС та виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, забезпечуючи безпосередню роботу ради та її виконавчих органів, наприклад, секретар ради, заступники голови, керівники структурних підрозділів тощо.

Адміністративно-правові гарантії діяльності ОМС – це система правових засобів і механізмів, які забезпечують реалізацію їхніх повноважень, захищають їх від неправомірного втручання та створюють умови для ефективного функціонування. Ці гарантії закріплені в Конституції та законах України і є невід'ємною частиною адміністративно-правового статусу ОМС. До основних видів адміністративно-правових гарантій належать:

1. **Судовий захист**: ОМС мають право на звернення до суду для захисту своїх прав та інтересів. Це ключова гарантія їх незалежності. У судовому порядку ОМС можуть оскаржувати незаконні акти органів державної влади, якщо вони обмежують їхні права або повноваження, захищати свої майнові права на комунальну власність, вирішувати спори з іншими суб'єктами публічного права.

2. **Державний контроль за законністю.** Держава здійснює контроль за діяльністю ОМС виключно в межах, визначених законом. Цей контроль є зовнішнім

і стосується лише законності їх рішень, а не їхньої доцільності чи ефективності. Наглядові функції покладено на прокуратуру, а також уряд. Незаконні акти ОМС можуть бути оскаржені в суді відповідними органами або фізичними чи юридичними особами. Конституція України гарантує, що діяльність ОМС не може бути припинена чи обмежена, за винятком випадків і в порядку, встановлених законом.

3. **Самостійність в межах повноважень.** ОМС самостійно вирішують питання віднесені до їхньої компетенції, без втручання органів державної влади. Ця самостійність проявляється у самостійному формуванні власних органів: місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, виконавчих комітетів та ін. ОМС мають право видавати власні нормативно-правові акти (рішення рад, розпорядження голів), які є обов'язковими для виконання на їхній території.

4. **Наявність фінансової та матеріальної основи.** Ефективність ОМС залежить від їх фінансової самостійності. Адміністративно-правові гарантії в цій сфері включають: право на власні джерела доходів (ОМС можуть встановлювати місцеві податки і збори); право на комунальну власність та захист цього права (майно громади не може бути відчужене без її згоди); право на державне фінансування (держава зобов'язана фінансувати виконання делегованих нею повноважень).

5. **Відповідальність.** Адміністративно-правові гарантії також включають механізми притягнення ОМС та їхніх посадових осіб до відповідальності за неправомірні дії. Це захищає права громадян і забезпечує належне виконання функцій. ОМС несуть політичну відповідальність перед територіальною громадою, яка може достроково припинити повноваження відповідної ради за рішенням місцевого референдуму та відкликати з посади голову сільської, селищної, міської ради за народною ініціативою[278]. Посадові особи ОМС можуть бути притягнуті до цивільної, адміністративної, кримінальної чи дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства.

Адміністративно-правові гарантії є фундаментом автономії місцевого самоврядування. Вони дозволяють ОМС ефективно виконувати свої функції, не будучи простим додатком до державної влади. Ці гарантії забезпечують принцип субсидіарності, згідно з яким влада має бути якомога ближче до громадян. Водночас ці гарантії є двосторонніми: вони захищають ОМС від втручання, але також зобов'язують їх діяти виключно в рамках закону, що забезпечує правову державу на всіх рівнях управління.

Методи діяльності ОМС – це сукупність способів і прийомів, за допомогою яких вони реалізують свої повноваження та здійснюють управління територіальною громадою. Ці методи визначають як ОМС взаємодіють з органами державної влади, юридичними та фізичними особами. Їх можна класифікувати на декілька груп: адміністративно-правові, економічні, організаційні, соціальні.

Адміністративно-правові методи базуються на публічно-правовому характері діяльності ОМС і використовують владні повноваження Вони є обов'язковими для виконання. До цієї групи можна віднести: видання актів (ОМС приймають

[278] Статті 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». *Відомості Верховної Ради.* 1997. № 24. Ст. 170. Зі змінами.

нормативно-правові акти (рішення, розпорядження), що мають обов'язкову силу на їх території, наприклад, рішення про затвердження місцевого бюджету); надання дозволів та ліцензій (ОМС видають дозволи на будівництво, розміщення зовнішньої реклами, тимчасові споруди тощо); здійснення контролю (ОМС здійснюють перевірки та нагляд за дотриманням правил благоустрою, санітарних норм, правил торгівлі); застосування примусу (у разі виявлення порушень, ОМС можуть застосовувати адміністративні стягнення, зносити незаконні споруди, скасовувати дозволи).

Економічні методи спрямовані на стимулювання економічного розвитку громади та управління фінансовими ресурсами. Вони включають: бюджетування (складання та виконання місцевих бюджетів, розподіл коштів на різні проєкти); інвестиційну політику (залучення інвестицій шляхом надання пільг, створення сприятливих умов для бізнесу, розробка інвестиційних проєктів); фінансове стимулювання (використання грантів, програм розвитку, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів).

Організаційні методи – спрямовані на оптимізацію внутрішньої структури та взаємодії в системі ОМС. Це, насамперед,: кадрове забезпечення (набір, навчання та оцінка працівників апарату ОМС); організація роботи (проведення сесій, засідань виконавчих комітетів, робочих груп); взаємодія (координація роботи різних структурних підрозділів для досягнення спільних цілей).

Соціальні методи – спрямовані на взаємодію з громадою та залучення її до управління. До цієї групи можна віднести: проведення громадських слухань (обговорення важливих рішень, наприклад, зміну тарифів на послуги ЖКГ); робота з петиціями та зверненнями (розгляд петицій, індивідуальних та колективних звернень громадян); залучення громадськості (створення громадських рад, консультативних органів, що допомагають ОМС ухвалювати важливі рішення); інформування (оприлюднення інформації про діяльність ОМС через засоби масової інформації, офіційні сайти, соціальні мережі).

Отже, ОМС використовують комплекс різних методів, а не лише адміністративно-правові. У сучасних умовах децентралізації акцент зміщується на економічні та соціальні методи. Це дозволяє підвищити ефективність роботи ОМС, зміцнити довіру між ОМС та жителями територіальної громади та забезпечити сталий розвиток. Ефективна діяльність ОМС залежить від вміння поєднувати адміністративно-правові методи з соціальними, економічними та організаційними, що робить управління гнучким, відкритим та орієнтованим на потреби громадян.

В умовах воєнного стану адміністративно-правовий статус ОМС набуває нових особливостей. Зокрема, у сфері територіальної оборони[279]. ОМС стали ключовими суб'єктами в організації та забезпеченні заходів територіальної оборони, координації з військовими адміністраціями та надання допомоги ЗСУ. На прифронтових територіях та територіях, де безпосередньо ведуться військові дії, повноваження ОМС можуть перебирати на себе військові адміністрації, що є тимчасовим відступом від класичного адміністративно-правового статусу, але це обумовлено надзвичайними обставинами.

[279] Романський І. В. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення територіальної оборони України. *Форум права*. № 3, 2023. С. 65–70.

8.4 Адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування

Адміністративні повноваження ОМС – це встановлені законом права та обов'язки цих органів у сфері публічного управління, реалізовані через адміністративно-правові форми діяльності (розпорядження, рішення, контроль, дозвіл, заборона тощо) з метою організації життєдіяльності територіальної громади та забезпечення прав і свобод громадян. Найчастіше адміністративні повноваження ОМС поділяють на наступні види: публічно-сервісні, правоохоронні, контрольно-наглядові та розпорядчі повноваження.

А. Публічно-сервісні повноваження органів місцевого самоврядування – це їх діяльність, спрямована на надання адміністративних послуг та задоволення повсякденних потреб громадян, які проживають на відповідній території. Ці повноваження є однією з найважливіших складових адміністративно-правового статусу ОМС та визначають їх як суб'єктів публічної адміністрації.

Основні характеристики публічно-сервісних повноважень:

1) **спрямованість на задоволення потреб:** метою сервісних повноважень є забезпечення життєдіяльності територіальної громади, це включає надання послуг у сферах житлово-комунального господарства, транспорту, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту тощо;

2) **забезпечення прав та свобод громадян:** надання адміністративних послуг (наприклад, реєстрація місця проживання, видача дозволів, реєстрація актів цивільного стану) є реалізацією конституційного права громадян на звернення до органів публічної влади та отримання від них необхідної допомоги;

3) **делегований характер:** значна частина публічно-сервісних повноважень є делегованою державою, наприклад, реєстрація актів цивільного стану, нарахування та виплата деяких видів соціальних допомог тощо;

4) **виконавчий характер:** реалізація цих повноважень здійснюється переважно виконавчими органами рад (виконавчими комітетами, відділами, управліннями), які безпосередньо взаємодіють з громадянами.

Публічно-сервісні повноваження можна поділити на декілька груп:

1) адміністративні послуги, які надаються ОМС у рамках реалізації публічно-владних функцій. Вони пов'язані з прийняттям юридично значущих рішень щодо прав, свобод або обов'язків конкретних осіб, наприклад: видача довідок, свідоцтв, ліцензій та дозволів; реєстрація місця проживання фізичних осіб; реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб, смерть); реєстрація прав на нерухоме майно;

2) соціальні послуги, які спрямовані на підтримку незахищених верств населення та забезпечення соціальної справедливості, наприклад: надання соціальних допомог та субсидій; організація роботи центрів надання соціальних послуг; забезпечення житлом осіб, які потребують соціального захисту, тощо;

3) інфраструктурні та комунальні послуги, які забезпечують повсякденну життєдіяльність громади та утримання інфраструктури: управління комунальним транспортом; освітлення вулиць; утримання доріг; організація збирання та утилізація сміття;

4) освітні та медичні послуги, які полягають в організації та забезпеченні діяльності освітніх та медичних закладів комунальної форми власності, хоча їх діяльність часто фінансується з державного бюджету шляхом надання відповідних субвенцій. До цієї групи послуг необхідно віднести утримання та фінансування дитячих садків, комунальних шкіл, закладів професійного технічного навчання, організацію роботи амбулаторій та комунальних лікарень.

Для підвищення ефективності та зручності, більшість адміністративних послуг надаються через ЦНАП, що є принципом «єдиного вікна» і значно спрощує взаємодію громадян з владою. Реалізація публічно-сервісних повноважень здійснюється як за рахунок власних доходів місцевих бюджетів (для власних повноважень), так і за рахунок державних субвенцій (для делегованих повноважень).

Таким чином, публічно-сервісні повноваження є не просто набором функцій, а фундаментом взаємодії між місцевою владою та громадою, що забезпечує реалізацію прав громадян на сталий розвиток територій.

Б. Правоохоронні адміністративні повноваження ОМС – це діяльність, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки, боротьбу з правопорушеннями та контроль за дотриманням законності на відповідній території.

Хоча ОМС не є класичними правоохоронними органами (як поліція чи прокуратура), вони мають низку повноважень для підтримання правопорядку на місцевому рівні. До основних видів правоохоронних повноважень ОМС можна віднести:

1) забезпечення громадського порядку (ОМС укладають договори про співпрацю з Національною поліцією для координації дій щодо забезпечення правопорядку; вони можуть створювати комунальні установи чи підприємства, які надають допомогу поліції в охороні громадського порядку);

2) профілактика правопорушень (ОМС розробляють та реалізують місцеві програми, спрямовані на профілактику злочинності та правопорушень, наприклад, програми для роботи з молоддю, профілактику наркоманії, заходи щодо запобігання поширенню алкоголізму);

3) адміністративні комісії (при виконавчих органах ОМС створюються адміністративні комісії, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їх компетенції КУпАП: порушення правил благоустрою населених пунктів; порушення правил торгівлі, санітарних норм; дрібне хуліганство; порушення тиші в громадських місцях, тощо. Адміністративні комісії наділені правом накладати адміністративні стягнення та виносити постанови, що є обов'язковими для виконання);

4) комунальна варта / муніципальна поліція (деякі ОМС можуть створювати комунальні установи чи підприємства (наприклад, Муніципальна варта), які хоча не мають статусу поліції, але допомагають у забезпеченні громадського порядку. Їхні повноваження, як правило, включають: патрулювання вулиць; фіксацію порушень правил благоустрою; контроль за паркуванням; складання адміністративних протоколів, які потім передаються до адміністративних комісій або суду).

Правоохоронні адміністративні повноваження ОМС є важливим елементом системи публічної безпеки. Вони дозволяють оперативно реагувати на дрібні

правопорушення та проблеми, які мають місцевий характер. Це розвантажує основні правоохоронні органи і робить правопорядок ближчим до громади. Однак необхідно враховувати, що повноваження ОМС у цій сфері чітко обмежені законом. Наприклад, вони не можуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність, проводити слідчі дії або затримувати осіб (за винятком випадків, передбачених законом для запобігання злочину). Крім того, ефективність реалізації цих повноважень залежить від фінансування, яке виділяє місцевий бюджет. Успішне підтримання правопорядку на місцевому рівні вимагає також тісної співпраці та обміну інформацією між ОМС та органами Національної поліції. Таким чином, правоохоронні повноваження ОМС є допоміжними по відношенню до функцій державних правоохоронних органів, але відіграють ключову роль у забезпеченні громадської безпеки та підтриманні законності на місцевому рівні.

В. Контрольно-наглядові адміністративні повноваження ОМС – це їхня діяльність, спрямована на забезпечення законності, дотримання прав і свобод громадян, а також ефективного використання ресурсів у межах своєї компетенції. Ці повноваження дозволяють ОМС не лише управляти, а й контролювати певні сфери на місцевому рівні.

Основні види контрольно-наглядових повноважень:

1) нагляд за законністю власних рішень: ОМС мають обов'язок забезпечувати відповідність своїх рішень Конституції та законам України; усі прийняті рішення, розпорядження та інші акти підлягають внутрішньому контролю на відповідність чинному законодавству;

2) контроль за виконанням делегованих повноважень: ОМС здійснюють контроль за виконанням делегованих ними повноважень місцевим органам державної виконавчої влади (МДА), наприклад, обласні та районні ради здійснюють контроль за виконанням відповідних місцевих бюджетів ОДА та РДА;

3) контроль у сфері містобудування та архітектури: ОМС здійснюють архітектурно-будівельний контроль, який включає: перевірку законності будівельних робіт; видачу дозволів на будівництво; накладення штрафів за самовільне будівництво або порушення будівельних норм. Це допомагає запобігти хаотичній забудові населених пунктів та забезпечити безпеку будівель;

4) екологічний контроль: ОМС контролюють дотримання екологічного законодавства на своїй території, зокрема здійснюють контроль за дотриманням правил поводження з відходами, санітарних норм, запобігання забрудненню навколишнього середовища;

5) нагляд у сфері торгівлі та благоустрою: ОМС мають повноваження контролювати дотримання правил торгівлі та благоустрою на території громади. Це право включає: контроль за розміщенням малих архітектурних форм; перевірку санітарного стану територій; боротьбу з несанкціонованою торгівлею тощо;

6) контроль за використанням комунальної власності: ОМС здійснюють контроль за ефективним використанням об'єктів комунальної власності, таких як земельні ділянки, приміщення, комунальні підприємства, перевіряють виконання

орендних договорів, цільове використання майна та ефективність управління комунальними активами.

Контрольно-наглядові повноваження є критично важливими для забезпечення законності та порядку на місцевому рівні. Вони дозволяють ОМС були повноцінними суб'єктами публічної влади, а не лише виконавцями державних завдань. Однак, здійснення цих повноважень має свої особливості. На відміну від органів державної виконавчої влади, ОМС не можуть втручатися в господарську діяльність підприємств, що не належать до комунальної власності, якщо це не передбачено законом. Крім того, нагляд за діяльністю самих ОМС здійснюють державні органи (наприклад, суди та прокуратура), що є ключовим елементом системи «стримувань і противаг» у публічному управлінні.

Г. Розпорядчі адміністративні повноваження ОМС – це їхня діяльність, спрямована на прийняття управлінських рішень, що мають обов'язковий характер для виконання на відповідній території. Ці повноваження є ключовим інструментом для реалізації функцій місцевого самоврядування і вирішення питань місцевого значення.

Основні ознаки розпорядчих повноважень:

1) нормативно-правовий характер: повноваження реалізуються через видання нормативно-правових актів (рішень сесій, розпоряджень голів) та індивідуальних адміністративних актів, наприклад, рішення про надання дозволу на будівництво;

2) обов'язковість: акти, прийняті ОМС у межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання усіма, хто перебуває на території відповідної громадами підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами;

3) наявність власних та делегованих повноважень: розпорядчі повноваження ОМС мають подвійний характер та складаються з власних (самоврядних) повноважень, які здійснюються безпосередньо в інтересах територіальної громади та делегованих (переданих державою) повноважень, при реалізації яких вини діють від імені держави.

Основні сфери реалізації розпорядчих повноважень можна визначити наступним чином:

1. Бюджет та фінанси. ОМС мають виняткове право розпоряджатися місцевим бюджетом, що є основою їх фінансової незалежності. Наприклад, прийняття рішення про місцевий бюджет та внесення змін до нього; затвердження програм соціально-економічного розвитку; встановлення місцевих податків і зборів у межах, визначених законом.

2. Комунальна власність. ОМС здійснюють управління всіма об'єктами, що належать територіальній громаді. Наприклад, приймають рішення про приватизацію, відчуження або передачу в оренду комунального майна; створюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та організації; затверджують статути комунальних підприємств.

3. Містобудування та земельні відносини. ОМС відіграють ключову роль у регулюванні забудови та використання земельних ресурсів на своїй території. Наприклад,

затверджують генеральні плани населених пунктів та детальні плани територій, приймають рішення про надання земельних ділянок у користування чи власність; видають будівельні паспорти та дозволи на будівництво.

4. Громадський порядок та благоустрій. ОМС встановлюють правила поведінки та норми, що забезпечують комфортне та безпечне проживання громадян. Наприклад, затверджують правила благоустрою території громади, встановлюють обмеження щодо шуму в нічний час, приймають рішення про заборону торгівлі алкоголем у певний час, тощо.

Розпорядчі повноваження є найбільш виразним проявом публічно-владної природи ОМС. Вони дозволяють місцевій владі самостійно та оперативно вирішувати нагальні питання, адаптуючи загальнодержавні норми до місцевих умов та потреб. Це є основою децентралізації та децентралізованого управління. Однак, реалізація цих повноважень має свої обмеження. Усі розпорядчі акти мають відповідати Конституції та законам України. Акти ОМС можуть бути оскаржені в судовому порядку. Крім того, ОМС несуть політичну та юридичну відповідальність перед громадою за свої рішення. Таким чином, розпорядчі повноваження надають ОМС реальну владу на місцевому рівні, але в рамках, чітко визначених законодавством.

8.5 Власні та делеговані адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування

Адміністративні повноваження ОМС поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Цей поділ є ключовим для розуміння їхнього адміністративно-правового статусу та взаємовідносин із державою.

Власні (самоврядні) повноваження – це ті, які ОМС здійснюють самостійно і під свою відповідальність в інтересах територіальної громади. Держава не може втручатись в їх реалізацію, за винятком випадків, встановлених Конституцією та законами України. Ці повноваження походять від права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, що є основою місцевого самоврядування. Фінансування власних повноважень здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, включаючи місцеві податки та збори. До основних сфер реалізації власних повноважень відносяться: бюджетно-фінансова сфера (розпорядження місцевим бюджетом; встановлення місцевих податків і зборів); житлово-комунальне господарство (організація водопостачання, водовідведення, теплопостачання, благоустрій населених пунктів); інфраструктурна та будівельна сфери (містобудування, будування та утримання місцевих доріг); управління комунальною власністю (земельні ділянки, приміщення, комунальні підприємства); соціально-культурна сфера (освіта, охорона здоров'я, культура та спорт). За реалізацію власних повноважень ОМС несуть відповідальність перед територіальною громадою, яка їх обрала.

Власні повноваження є фундаментом децентралізації. Вони дозволяють місцевій владі оперативно реагувати на проблеми громади, приймати рішення, що максимально

відповідають місцевим потребам, та забезпечувати сталий розвиток території. Наявність власних повноважень відрізняє місцеве самоврядування від централізованої системи управління, де всі рішення приймаються «зверху». Цей поділ забезпечує принцип субсидіарності, згідно з яким влада має бути якомога ближче до громадян.

Делеговані повноваження – це повноваження органів державної виконавчої влади, які передаються ОМС законом. При їх виконанні ОМС діють від імені держави. Делегування повноважень дозволяє державі забезпечити виконання своїх функцій на місцевому рівні, роблячи публічну адміністрацію ближчою до громадян. Делеговані повноваження походять від держави, їх перелік і порядок виконання чітко визначені законами. Основними сферами реалізації делегованих повноважень ОМС є: соціальний захист (нарахування та виплата деяких видів державних соціальних допомог, субсидій); державна реєстрація (реєстрація місця проживання фізичних осіб, актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно, тощо); освіта та охорона здоров'я (забезпечення фінансування та матеріально-технічного утримання освітніх і медичних закладів комунальної власності); військовий облік (ведення персонально-первинного військового обліку на відповідній території). Виконання цих повноважень фінансується за рахунок державного бюджету у формі субвенцій та дотацій. Це гарантує, що на ОМС не покладаються додаткові фінансові зобов'язання. За виконання делегованих повноважень ОМС підзвітні та підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади. Це дозволяє державі забезпечувати єдність своєї політики та законність дій на всій території України. Дуалізм повноважень є фундаментальним принципом місцевого самоврядування в Україні. Він дозволяє поєднати автономію місцевої влади (у власних повноваженнях) з єдиною державною політикою (у делегованих повноваженнях), що забезпечує стабільність та ефективність публічного управління.

Порівняльна таблиця

критерій	власні (самоврядні) повноваження	делеговані повноваження
суб'єкт реалізації	ОМС діють від імені громади	ОМС діють від імені держави
джерело повноважень	Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	закони, що передають повноваження
мета діяльності	задоволення місцевих потреб	реалізація державних функцій на місцях
контроль	підзвітність громаді	підконтрольність державним органам
фінансування	за рахунок місцевого бюджету	за рахунок державного бюджету (дотацій, субвенцій)

8.6 Напрями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Починаючи з 1990 року в Україні було прийнято низку законів та підзаконних актів щодо створення демократичної системи місцевого управління. В 1996 році Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, взявши на себе зобов'язання запровадити європейську модель місцевого управління. Однак, станом

на 2014 рік продовжували залишатися невідповідності, без розв'язання яких систему місцевого управління не можна вважати європейською, ефективною та демократичною. Як зазначає Г. Г. Кривчик, «По-перше, діяла жорстка президентська вертикаль влади (замість колишньої компартійно-радянської) у вигляді обласних і районних адміністрацій, що були наділені не тільки контрольними, але й великими управлінськими повноваженнями. По-друге, була відсутньою фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, тобто розподіл коштів по регіонах і населених пунктах здійснювався у волюнтаристський, часто у ручний спосіб на основі лояльності місцевих керівників центральній виконавчій владі. По-третє, чинний адміністративно-територіальний устрій України не повною мірою забезпечував умови для надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях»[280]. Основним недоліком чинного адміністративно-територіального устрою була складність його структури та занадто велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, серед яких: Автономна Республіка Крим, 24 області, 490 сільських районів, 460 міст, у тому числі 2 міста загальнодержавного значення, 190 – обласного, 278 районного, 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28397 сільських населених пунктів, які були об'єднані в 10 279 громад[281]. Найвагомішою проблемою було погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження[282].

У квітні 2014 року КМУ була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка передбачала трирівневий адміністративно-територіальний устрій: базовий (громади), районний (район), регіональний (області), а також отримання громадами певної економічної свободи й можливості власними силами вирішувати цілий комплекс питань – комунальне господарство, транспорт, дороги, залучення інвестицій тощо. Натомість державна влада мала б втратити частину своїх повноважень та обов'язків та зайнятися лише глобальними питаннями – зовнішньоекономічні зв'язки, великі інвестиції, робота силових структур, планування в різних галузях економіки, обороноздатність тощо[283].

Сама реформа розпочалась з кроків, спрямованих на створення територіальних громад шляхом об'єднання суміжних територіальних громад. У червні 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», яким було визначено основні напрямки співробітництва (утилізація та переробка сміття, розвиток сільської інфраструктури тощо) з подальшим їх об'єднанням на засадах:

[280] Кривчик Г. Г. Децентралізація української влади: концепція, впровадження. Результати її першого етапу (2014–2018 рр.). *Universum Historiae et Archeologiae*. 2019. Vol. 2 (27). Issue 2. С. 98.

[281] Там же. С. 98–99.

[282] Золотоноша О. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 199.

[283] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18. Ст. 831.

законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості і відкритості, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати[284]. Законом України «Про засади державної регіональної політики» зазначені принципи були поширені на регіональну політику як складову частину всієї внутрішньої політики України[285]. У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ухваленому в грудні 2015 року, були визначені основні умови створення об'єднаної територіальної громади (ОТГ): 1) у складі об'єднаних громад не може існувати іншої ОТГ, яка має свої представницькі органи місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; 6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області[286]. Законом також запроваджувався інститут старост у ОТГ. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. був запропонований механізм формування та умови формування спроможних громад та порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування території Автономної Республіки Крим, області[287]. Відповідно до зазначених документів, процес створення об'єднаних територіальних громад відбувався швидкими темпами. Впродовж 2015–2019 років в Україні добровільно було створено 982 об'єднані територіальні громади, до складу яких увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад[288].

У 2020–2021 роках відбувся наступний етап реформування адміністративного устрою та місцевого самоврядування. 12.06.2020 року КМУ схвалив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, визначивши адміністративні центри та території територіальних громад 24 областей[289]. Загалом на цей час в Україні було сформовано 1469 територіальних громад. А 17.07.2020 року ВРУ прийняла

---

[284] Див.: Про співробітництво територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34. Ст. 1167. Зі змінами.

[285] Див. Про засади державної регіональної політики : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2015, № 13. Ст. 90. Зі змінами.

[286] Стаття 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст. 91. Зі змінами.

[287] Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. С. 22. Ст. 963.

[288] Горохова Л. В., Заглада В. М. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Регіональні студії*. 2023. № 33. С. 53.

[289] Див.: наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 729-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернівецької області». *Урядовий кур'єр*. 22.07.2020. № 139.

Постанову № 3650 відповідно до якої парламент ліквідував 490 районів та утворив 136[290]. 15.07.2020 року була прийнята Постанова №3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25.10.2020 року, а 16.07.2020 року ВРУ були внесені відповідні зміни до виборчого законодавства.

У 2022 році очікувалося передбачуване Концепцією внесення змін до Конституції щодо децентралізації (утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними), які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення. Однак події, які розпочались 24.02.2022 року внесли суттєві корективи у проведення реформи місцевого самоврядування. Введення воєнного стану та військові дії на території України унеможливили внесення змін до Конституції та загальмували в окремих областях формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, становлення інститутів прямого народовладдя, надання високоякісних та доступних публічних послуг[291]. В більшості прифронтових територіальних громадах були введені військові адміністрації, а діяльність ОМС припинена. Разом з цим, реформування місцевого самоврядування не зупинилось повністю. В щорічно затверджуваних Планах пріоритетних дій Уряду серед важливих напрямків роботи на поточний рік залишається продовження децентралізації[292]. Розширення допомоги громадам та продовження реформи децентралізації передбачено також новою редакцією Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки від 13.08.2024 № 940[293]. Зміни, які відбуваються, здебільшого стосуються цифровізації та впровадженні нових цифрових послуг для фізичних і юридичних осіб, підвищення ефективності управління комунальною власністю та дебюрократизація.

Змістовні напрямки реформи:

1. **Децентралізація повноважень та ресурсів.** Цей напрям є ядром реформи та передбачає передачу значної частини повноважень і фінансових ресурсів від органів державної виконавчої влади до ОМС[294]. Відповідно до фінансової децентралізації ОМС отримали більшу автономію у формуванні та використанні місцевих бюджетів. За ними були закріплені стабільні джерела доходів, зокрема, частина податку на доходи фізичних осіб, єдиний податок, плата за землю та місцеві податки. Це дозволило ОМС розробляти та фінансувати власні проєкти розвитку без залежності від державних дотацій. Адміністративна децентралізація передбачила передання повноважень у сфері надання адміністративних послуг, архітектурно-будівельного контролю,

[290] Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.

[291] Див.: Гаращук І. В., Самойлова А. Р. Проблема реалізації реформи децентралізації влади в умовах російсько-української війни. *Актуальні проблеми політики*. Вип. 74., 2024. С. 19–26.

[292] Див.: наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 № 131-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік». *Офіційний вісник України*. 2025. № 23. Ст. 1517.

[293] Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 940. *Офіційний вісник України*. 2024. № 79. Ст. 4627.

[294] Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. К. : 2017. С. 6–11.

реєстрації бізнесу та нерухомості. Це скоротило час та витрати на отримання таких послуг фізичними та юридичними особами.

2. **Формування спроможних територіальних громад.** Цей напрям передбачав об'єднання невеликих та фінансово неспроможних територіальних громад у територіальні громади (ОТГ), здатні самостійно надавати якісні послуги. Метою було створення великих і самодостатніх громад, які мають достатні ресурси (людські, фінансові) для утримання шкіл, лікарень, дитячих садків, доріг та іншої інфраструктури. Спочатку (І етап) об'єднання відбувалось добровільно, а потім (ІІ етап) примусово, згідно з Перспективними планами формування територіальних громад, що дало змогу провести об'єднання на всій території.

3. **Зміни в системі адміністративно-територіального устрою.** Реформа призвела до суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрої України. Було ліквідовано 490 старих районів, натомість створено 136 нових. Це дозволило оптимізувати управлінську систему та прибрати дублюючі функції. На районному рівні були створені РДА, які виконують виключно контрольно-наглядові функції, на відміну від старих РДА, які мали широкі управлінські повноваження.

4. **Розмежування повноважень та державний нагляд.** Цей напрям передбачає чітке розмежування функцій між ОМС та органами державної влади. ОМС мають відповідати за розвиток громади та надання послуг. Органи державної влади здійснюють контроль за законністю рішень ОМС, а також інші загальнодержавні функції (обороноздатність, зовнішні відносини тощо). Цей напрямок реформи неможливий без внесення змін до Конституції України, тому він поки що залишається незавершеним.

Схема порівняння етапів реформи

етап	роки	ключові дії	досягнення	проблеми
1	2	3	4	5
Підготовчий етап	2014–2015	прийняття Концепції реформи (КМУ 2014), Закону України «Про добровільне об'єднання громад»	створення нормативної бази для проведення реформи; старт кампанії з інформування громадян	опір з боку частини місцевих еліт; нерозуміння суті реформи громадянами
Добровільне об'єднання громад	2015–2019	створення перших ОТГ; запровадження прямого фінансування громад через держбюджет	сформовано понад 900 ОТГ; бюджетне зростання; активізація місцевого розвитку	не всі створені ОТГ були фінансово спромож-ними; неоднорідність процесу по регіонах
Адміністративне укрупнення	2020	ліквідація старих та утворення 146 нових районів; примусове об'єднання громад, що не об'єднались раніше	завершення об'єднання громад; визначення адміністративних центрів; оптимізація управління	Ускладнення доступу до адмінпослуг у деяких районах; конфлікти щодо визначення нових центрів районів

Продовження таблиці

1	2	3	4	5
Інституційна трансформація	2021–2024	початок ліквідації РДА; створення ЦНАПів; підвищення цифровізації	створення понад 800 ЦНАПів; посилення кадрового потенціалу громад; розвиток е-сервісів	низька ІТ-інфраструктура в селах; кадровий дефіцит у малих громадах
Конституційне закріплення розмежування повноважень (очікується)	2025–?	внесення змін до Конституції України; створення інституту префектів; закріплення адміністратив-ного устрою	юридичне завершення реформи; повна відповід-ність стандартам ЄС	воєнний стан; нестабільність політичної волі; неврегульо-ваність питання префектів

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Яку роль відіграє Президент України в системі виконавчої влади?
2. Назвіть три ключові адміністративно-правові повноваження Президента.
3. Чи є розпорядження Президента нормативно-правовими актами? Обґрунтуйте свою відповідь.
4. Яким чином Президент впливає на формування та діяльність Кабінету Міністрів України?
5. Яке основне призначення інституту контрасигнації в системі публічного управління?
6. Яким чином Президент здійснює нагляд за діяльністю місцевих державних адміністрацій?
7. Назвіть три ключові відмінності між власними та делегованими повноваженнями ОМС.
8. Що є правовою основою для здійснення ОМС делегованих повноважень?
9. Наведіть приклади по кожному основному виду адміністративних повноважень ОМС.
10. Як реформа вплинула на якість надання публічних послуг (адміністративні послуги, освіта, медицина тощо) на місцевому рівні?

Розділ 9
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНШИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

9.1 Органи державної влади, які не належать до жодної з гілок влади (НБУ, СБУ, ЦВК, ВРП, ВККС, Нацкомісії)

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого категорія «публічна адміністрація» визначається як сукупність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, наділених, відповідно до закону або адміністративного договору, повноваженнями щодо забезпечення виконання законів, здійснення діяльності в публічних інтересах та реалізації публічних функцій.

В організаційному аспекті публічну адміністрацію утворюють:

1) органи виконавчої влади;
2) органи місцевого самоврядування;
3) державні органи, які не належать до жодної з гілок державної влади.

До останніх, зокрема, відносять Національний банк України, Службу безпеки України, Центральну виборчу комісію, Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, національні комісії з регулювання природних монополій (перелік не вичерпний)[295].

Водночас у науці адміністративного права залишається дискусійним питання щодо віднесення цих державних органів до суб'єктів публічної адміністрації. Підставою для таких наукових дискусій є те, що зазначені органи не належать ані до системи органів виконавчої влади, ані до жодної з гілок державної влади загалом.

Сучасна адміністративно-правова наука виходить із розширеного розуміння складу публічної адміністрації, відповідно до якого до неї належать не лише органи публічної влади, а й інші суб'єкти, які організаційно не входять до її системи, проте здійснюють делеговані владні повноваження. Такий підхід загалом узгоджується з положеннями Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 11 вересня 1984 року № R(84)15 щодо публічно-правової відповідальності за заподіяну шкоду. У зазначеній Рекомендації термін «публічна влада» тлумачиться як будь-який суб'єкт публічного

[295] Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_37

права незалежно від його виду чи рівня, а також як будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Сучасна модель публічного адміністрування, попри її ґрунтування на класичному принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, об'єктивно передбачає існування особливої групи суб'єктів, які не належать до жодної з них. У доктрині адміністративного права такі інституції визначаються як загальнодержавні суб'єкти владних повноважень зі спеціальним правовим статусом, діяльність яких спрямована на забезпечення стабільності та ефективності функціонування державного механізму в цілому.

Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) є постійно діючим колегіальним державним органом спеціального призначення, утвореним відповідно до Конституції України та Закону України «Про Центральну виборчу комісію»[296]. У правовому вимірі її статус визначається цими й іншими законами України; комісія здійснює свою діяльність на всій території держави та представляє найвищий рівень виборчої адміністрації в Україні. Основним її завданням є організація і забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України, виборів народних депутатів України, відповідних місцевих виборів, а також всеукраїнських та місцевих референдумів у порядку та в межах, установлених законодавством. ЦВК також координує діяльність виборчих комісій нижчих рівнів і забезпечує дотримання законодавства про вибори на всій території України.

Функціонально ЦВК виступає незалежним суб'єктом публічної адміністрації з високим рівнем автономії, що зумовлено необхідністю забезпечення неупередженого й об'єктивного проведення виборчих процесів. Комісія здійснює контроль за додержанням і однаковим застосуванням виборчого законодавства, надає роз'яснення з питань його застосування всім учасникам виборчого процесу, а також організовує методичну й консультаційну підтримку діяльності територіальних та дільничних виборчих комісій. До її повноважень належить формування складу комісій нижчих рівнів, затвердження виборчої документації та стандартів, контроль за використанням бюджетних коштів, передбачених на вибори, а також оприлюднення результатів голосування відповідно до вимог законодавства.

ЦВК забезпечує також публічність виборчого процесу та оперативне інформування суспільства про свою діяльність у сфері організації виборів і референдумів. У межах реалізації своїх повноважень ЦВУ має право взаємодіяти з міжнародними організаціями та обмінюватися досвідом з відповідними органами інших держав, що сприяє підвищенню якості адміністрування виборчого процесу. Завдяки своїм конституційним і законодавчим функціям, ЦВК відіграє ключову роль у забезпеченні реалізації політичних прав громадян, становлячи важливий елемент механізму публічної адміністрації в демократичній державі.

---

[296] Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV від 10.07.2004. *Урядовий кур'єр*. № 128. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text

Отже, ЦВК у системі публічної влади займає особливе місце, оскільки, здійснюючи публічно-владні повноваження у сфері організації та проведення виборів і референдумів, вона безпосередньо впливає на формування вищих органів державної влади, водночас організаційно не належачи до жодної з традиційних гілок державної влади, що обґрунтовує її віднесення до суб'єктів публічної адміністрації зі спеціальним правовим статусом.

Служба безпеки України (далі – СБУ) посідає особливе місце у системі публічної адміністрації України, оскільки поєднує у своїй правовій природі риси спеціального державного органу з правоохоронними та контррозвідувальними функціями і водночас є суб'єктом реалізації публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки. В адміністративно-правовому аспекті СБУ розглядається не лише як інструмент охорони державного суверенітету та конституційного ладу[297], але і як інституція, що здійснює адміністративний вплив у межах, визначених законом, на суспільні відносини публічного характеру.

Як суб'єкт публічної адміністрації СБУ діє від імені держави та наділена адміністративною правосуб'єктністю, яка включає адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність. Її правоздатність визначається конституційними та законодавчими положеннями, що закріплюють компетенцію у сфері захисту національної безпеки, державної таємниці, інформаційної безпеки, а також протидії загрозам державності. Адміністративна дієздатність проявляється у можливості самостійно приймати владні адміністративні рішення та вчиняти юридично значущі дії в межах встановлених повноважень.

Адміністративно-правовий статус СБУ характеризується наявністю владних повноважень, що реалізуються шляхом видання індивідуальних адміністративних актів, застосування адміністративно-примусових заходів та організації виконання державної політики у відповідних сферах. Ці повноваження мають публічний характер і спрямовані на забезпечення загального інтересу, що є визначальною ознакою суб'єкта публічної адміністрації. При цьому діяльність СБУ підпорядковується принципам законності, підконтрольності, підзвітності та дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Важливим елементом адміністративно-правової характеристики СБУ є її місце у механізмі публічного адміністрування. Вона не входить до системи органів виконавчої влади у класичному розумінні, проте здійснює публічне адміністрування у спеціальній сфері, що зумовлює її автономність та спеціальний режим правового регулювання. Така особливість свідчить про розширене розуміння публічної адміністрації, яке охоплює не лише органи виконавчої влади, але й інші державні інституції, наділені публічно-владними адміністративними функціями.

З адміністративно-правової точки зору, СБУ взаємодіє з іншими суб'єктами публічної адміністрації, зокрема органами виконавчої влади, органами місцевого

[297] Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII від 13.05.1992. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print

самоврядування та іншими державними органами, у межах координації та узгодження адміністративних рішень. Така взаємодія має характер публічно-правових відносин і спрямована на досягнення спільної мети, пов'язаної із забезпеченням стабільності, безпеки та правопорядку в державі. У цьому контексті СБУ виступає активним учасником публічно-владних процесів.

Отже, у адміністративно-правовому аспекті СБУ обґрунтовано визнається суб'єктом публічної адміністрації, оскільки вона наділена публічно-владними повноваженнями, здійснює адміністративний вплив на суспільні відносини та реалізує функції держави у сфері національної безпеки. Її специфічний правовий статус не заперечує, а навпаки, підтверджує належність до системи публічної адміністрації у широкому розумінні, що відповідає сучасним підходам адміністративно-правової доктрини.

Національний банк України (далі – НБУ) у сучасній адміністративно-правовій доктрині розглядається як орган державної влади зі спеціальним правовим статусом, який є центральним банком держави та особливим суб'єктом публічної адміністрації. Відповідно до Закону України «Про Національний банк України», він наділений публічно-владними повноваженнями у сфері грошово-кредитної політики, валютного регулювання та забезпечення стабільності банківської системи[298]. Діяльність НБУ має загальнодержавний характер і спрямована на реалізацію публічних інтересів у фінансово-економічній сфері.

Як суб'єкт публічної адміністрації НБУ здійснює виконавчо-розпорядчі та регуляторні функції, зокрема визначає та реалізує основні засади грошово-кредитної політики, здійснює банківське регулювання і нагляд, організовує грошовий обіг та забезпечує стабільність національної грошової одиниці. Реалізація зазначених повноважень відбувається шляхом прийняття нормативно-правових актів, індивідуальних адміністративних рішень, а також застосування заходів впливу до учасників фінансового ринку, що є характерними формами діяльності публічної адміністрації.

Особливість правового статусу НБУ – його інституційна, функціональна та фінансова незалежність, прямо закріплена у профільному законодавстві. Така автономія зумовлена необхідністю забезпечення стабільності фінансової системи та убезпечення грошово-кредитної політики від політичного впливу. Водночас незалежність НБУ не виключає його належності до системи публічної адміністрації, оскільки він діє в межах Конституції та законів України, реалізуючи делеговані державою владні повноваження.

Профільне законодавство про НБУ в науковій літературі обґрунтовано розглядається як інституційна основа для здійснення адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. З огляду на значний обсяг дискреційних повноважень у сфері фінансового регулювання, НБУ виступає специфічним, але повноцінним суб'єктом публічного адміністрування, який займає особливе місце в механізмі публічного адміністрування та забезпеченні економічної стабільності держави.

---

[298] Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV від 22.06.1999. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14/print

Отже, НБУ є органом державної влади зі спеціальним правовим статусом і самостійним суб'єктом публічної адміністрації, який, здійснюючи виконавчо-розпорядчі та регуляторні повноваження у фінансовій сфері, реалізує публічні інтереси загальнодержавного значення. Поєднання широких владних повноважень із високим рівнем інституційної автономії забезпечує його функціонування як незалежного регулятора економічних процесів, а профільне законодавство створює нормативні передумови для застосування адміністративного розсуду в межах здійснення публічного адміністрування.

Вища рада правосуддя (далі – ВРП) виступає важливим суб'єктом публічної адміністрації в Україні, оскільки її діяльність являє собою організований публічний вплив на реалізацію державних функцій у сфері судової влади. Правове становище цього органу закріплено в Конституції України та в спеціальному Законі України «Про Вищу раду правосуддя», який визначає її статус, повноваження та принципи організації і діяльності як конституційного органу державної влади і суддівського врядування з функціями у сфері забезпечення незалежності судової влади та формування суддівського корпусу[299].

Публічно-адміністративну природу ВРП можна розглядати крізь призму формальної компетенції, що покладається на неї законодавством. З точки зору адміністративного права, діяльність цього органу спрямована на реалізацію суспільно важливих публічних функцій, зокрема внесення подань про призначення суддів, ухвалення рішень щодо дисциплінарної відповідальності суддів, вирішення питань несумісності та інші дії, що забезпечують стабільне і правомірне функціонування судової системи.

Важливим адміністративно-правовим аспектом є те, що ВРП не лише здійснює кадрове забезпечення судової влади, а й реалізує механізми забезпечення верховенства права. Це проявляється у прийнятті нормативно визначених заходів щодо формування незалежного, професійного й доброчесного корпусу суддів, що має прямий вплив на ефективність судового врядування та доступ до правосуддя громадян. Така діяльність відповідає критеріям публічного інтересу, оскільки забезпечує реалізацію конституційних гарантій незалежності суддів і функціонування правової держави.

З адміністративно-правової точки зору, ВРП є суб'єктом публічної адміністрації у зв'язку з тим, що її повноваження мають визначений законом характер і спрямовані на адміністрування суспільних відносин у системі правосуддя. Її рішення можуть мати велике значення для організації судової діяльності та впливати на реалізацію державної політики у сфері судоустрою. ВРП діє на основі та в межах закону з обов'язковою для виконання юридичною силою, що характерно для публічних адміністративних органів.

Крім того, адміністративно-правовий статус ВРП передбачає взаємодію з іншими державними суб'єктами публічної влади. Так, консультації і надання висновків з питань, що стосуються судової системи, як-от щодо законопроєктів, котрі впливають на судоустрій або статус суддів, мають обов'язковий характер для законодавчого процесу,

[299] Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII від 04.01.2017. *Голос України*. № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text

що посилює роль цього органу в публічній адміністрації та в системі нормативного регулювання.

Важливо підкреслити, що ВРП функціонує як незалежний конституційний орган, що виконує завдання публічного адміністрування у сфері правосуддя, зокрема реалізуючи функції забезпечення незалежності суддів та забезпечення авторитету правосуддя, що також логічно вписується у контекст публічної адміністрації як діяльності державних інститутів щодо регулювання суспільних відносин.

Отже, з адміністративно-правового аспекту ВРП виступає суб'єктом публічної адміністрації, оскільки здійснює адміністративні функції у сфері судової влади, реалізує публічні повноваження, визначені конституційними та законодавчими нормами, і впливає на організацію правової системи держави з метою забезпечення верховенства права та незалежності судової гілки влади.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) виступає важливим суб'єктом публічної адміністрації в Україні, оскільки її діяльність спрямована на реалізацію визначених законодавством публічних функцій, що мають фундаментальне значення для забезпечення правосуддя та гарантування верховенства права. Правове становище ВККС закріплено у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», який визначає організаційно-правові засади її створення, повноваження, правовий статус та принципи діяльності в системі судової влади[300]. Саме через цей закон ВККС наділяється публічними повноваженнями щодо формування, оцінювання і дисциплінарної відповідальності суддів, що створює правову основу її належності до публічної адміністрації.

З адміністративно-правового боку ВККС є органом суддівського врядування з чітко визначеною компетенцією, яка реалізується у сфері публічних відносин, пов'язаних із забезпеченням кадрового, професійного та етичного потенціалу суддівського корпусу. Закон передбачає, що ВККС здійснює такі повноваження, як ведення обліку суддівських посад, організація конкурсу на зайняття посад суддів, проведення кваліфікаційних іспитів, формування рейтингового списку кандидатів і подання рекомендацій щодо призначення на посади. Крім того, ВККС розглядає дисциплінарні скарги на суддів та здійснює дисциплінарні провадження у відповідних випадках.

Юридична природа повноважень ВККС свідчить про її тісний зв'язок із публічною адміністрацією, оскільки її рішення мають обов'язкову юридичну силу та безпосередньо впливають на організацію та функціонування судової влади. Оскільки адміністративно-правова діяльність державних органів передбачає реалізацію публічного адміністрування та вирішення суспільно значущих питань через наділені законом повноваження, саме завдяки своїй компетенції ВККС виступає активним суб'єктом такого адміністрування у правовій сфері. Крім кадрової функції, ВККС забезпечує легітимність суддівських інститутів, що є ключовим елементом публічної політики у сфері правосуддя.

[300] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 16.07.2016. *Голос України*. № 132–133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#n934

Адміністративно-правове обґрунтування статусу ВККС також пов'язане з її організаційним характером як юридичної особи публічного права. Законодавство встановлює, що ВККС має власну печатку з Державним Гербом України, самостійний баланс та рахунки в органах Державної казначейської служби України, що підкреслює її фінансову й організаційну автономію в межах публічного сектору. Така організаційно-правова форма діяльності типова для органів публічної адміністрації, які діють у межах державної системи адміністрування та реалізовують завдання, визначені законом.

Належність ВККС до сфери публічної адміністрації також проявляється у принципах її діяльності, що передбачають відкритість, прозорість, верховенство права, об'єктивність і справедливість при прийнятті рішень. Ці принципи спрямовані на захист публічного інтересу шляхом забезпечення доброчесності, професійності та незалежності суддів, що є невід'ємними компонентами системи правосуддя. Отже, ВККС функціонує як інститут, що інтегрує публічні цінності у процес формування суддівського корпусу та гарантування доступу до правосуддя.

Важливою складовою адміністративно-правового аналізу є взаємодія ВККС з іншими суб'єктами публічної адміністрації та судової системи. У реалізації повноважень ВККС працює у тісній координації з ВРП, іншими судовими інституціями та державними органами, що визначено законом. Така взаємодія не лише посилює ефективність реалізації державної політики в сфері судоустрою, але й забезпечує системність та узгодженість рішень, що характерне для публічної адміністрації.

Отже, ВККС є суб'єктом публічної адміністрації в адміністративно-правовому вимірі, оскільки вона реалізує визначені законом публічні функції, має публічний правовий статус, здійснює діяльність, спрямовану на організаційне забезпечення судової влади, та взаємодіє з іншими елементами системи публічного адміністрування для досягнення суспільно значущих цілей у сфері правосуддя.

У **національних комісіях регулювання природних монополій** в Україні слід розглядати важливий інститут публічної адміністрації, оскільки їхня діяльність спрямована на реалізацію публічних повноважень щодо державного регулювання функціонування природних монополій і суміжних ринків, що має ключове значення для забезпечення ефективної економіки та захисту суспільних економічних інтересів. Закон України **«Про природні монополії»** визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, а також встановлює правовий статус самих комісій, що здійснюють таке регулювання. У ньому закріплено, що національні комісії утворюються саме для здійснення відповідної державної політики та реалізації повноважень у сфері природних монополій і суміжних ринків[301].

Адміністративно-правовий статус національних комісій регулювання природних монополій випливає з їхньої приналежності до системи органів державної влади, які реалізують публічну владу в економічній сфері. Такі комісії наділені правом приймати рішення, що мають обов'язкову юридичну силу для суб'єктів господарювання, які діють

[301] Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III від 24.05.2000. *Урядовий кур'єр*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14/conv#n166

у сферах природних монополій, установлювати правила регулювання, здійснювати контроль за їх дотриманням, а також запроваджувати механізми адміністративної відповідальності за порушення законодавства. Ці повноваження є класичними ознаками діяльності суб'єктів публічної адміністрації, оскільки вони спрямовані на організацію суспільних відносин і захист публічного інтересу в умовах ринкової економіки.

Суттєвим адміністративно-правовим аспектом є те, що діяльність національних комісій регулювання природних монополій не тільки нормативно визначена, а й організаційно автономна в межах, установлених законом. Комісії мають повноваження самостійно формувати порядок своєї роботи, приймати регуляторні акти, встановлювати тарифні правила, що прямо впливають на суб'єктів природних монополій і на умови надання ними товарів та послуг. Це дозволяє їм виконувати ключову публічну функцію – забезпечувати баланс між економічними інтересами монополістів, інтересами споживачів та національними економічними пріоритетами, що є ознакою високого рівня адміністративно-владного впливу держави.

З погляду адміністративного права, діяльність комісій має ознаки адміністративно-владної діяльності, оскільки вони здійснюють не тільки регулювання, але й контрольні функції, що полягають у перевірці дотримання суб'єктами природних монополій установлених норм та правил. Сюди належить здійснення моніторингу тарифів, оцінювання ефективності економічної діяльності монополій і введення санкцій у разі порушень. Такий комплекс повноважень виходить за межі суто технічного або дорадчого характеру і прямо стосується до реалізації державної політики у сфері ринкового регулювання, що властиво суб'єктам публічної адміністрації.

Правове закріплення обов'язковості виконання рішень національних комісій підкреслює їхню роль як суб'єкта публічної адміністрації: рішення цих органів обов'язкові для суб'єктів природних монополій і мають реальні наслідки для економічної поведінки учасників ринку. Це створює правову визначеність та передбачуваність у регулюванні ринків, що перебувають у стані природної монополії, і захищає інтереси споживачів від зловживань з боку монополістів. Окрім того, закон встановлює принципи діяльності комісій, що передбачають прозорість, відкритість процедур, рівність умов для учасників ринку та неупередженість у прийнятті регуляторних рішень, що є невід'ємними елементами публічної адміністрації.

Національні комісії регулювання природних монополій взаємодіють з іншими державними органами, що посилює їхній статус у системі публічної адміністрації. Вони діють у правовому полі, визначеному законодавством про природні монополії, у тісній координації з центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також міжнародними інституціями у сфері регуляторної політики. Така взаємодія сприяє узгодженій реалізації державної політики в економічному регулюванні, забезпеченню конкуренції та створенню прозорих умов функціонування ринків, що теж відповідає функціональним цілям публічної адміністрації.

Діяльність національних комісій регулювання природних монополій відображає сучасні тенденції розвитку адміністративної правової системи, спрямовані на поєднання економічного регулювання з принципами правової держави. Через

забезпечення незалежності у прийнятті рішень, відкритості регуляторних процедур та захисту прав учасників економічних відносин комісії сприяють формуванню ефективного механізму публічного адміністрування, що узгоджує інтереси держави, бізнесу та суспільства. Такий підхід узгоджується з теоретичними моделями публічної адміністрації, де особлива увага приділяється прозорості та підзвітності у прийнятті суспільно значущих рішень.

Отже, з адміністративно-правового аспекту національні комісії регулювання природних монополій є суб'єктами публічної адміністрації, оскільки вони реалізують визначені законодавством публічні функції та повноваження, мають обов'язкові для виконання рішення, здійснюють комплекс управлінських, контролюючих і регуляторних дій у сфері природних монополій та сприяють захисту публічного інтересу шляхом забезпечення прозорості, стабільності й ефективності функціонування економіки.

Аналіз сучасної адміністративно-правової доктрини дає підстави стверджувати, що категорія «публічна адміністрація» не обмежується виключно системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. До неї також належить ширше коло суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, які здійснюють їх з метою реалізації публічних інтересів. Такий підхід відповідає європейським стандартам публічного адміністрування та відображає багаторівневу складність сучасного державного механізму, в якому поряд із класичними органами влади функціонують інституції зі спеціальним правовим статусом, що організаційно не належать до жодної з гілок державної влади.

ЦВК, СБУ, НБУ, ВРП, ВККС, національні комісії, що здійснюють державне регулювання у відповідних сферах (перелік не вичерпний), за характером своїх повноважень і функціональним призначенням обґрунтовано визнаються суб'єктами публічної адміністрації. Незважаючи на їхню організаційну автономію та спеціальний правовий статус, зазначені органи реалізують публічно-владні управлінські, регуляторні та контрольні функції, безпосередньо впливають на забезпечення стабільності держави, захист прав і свобод громадян та функціонування ключових суспільних інститутів. Інтеграція таких органів у загальну систему публічної влади забезпечує ефективне виконання стратегічних функцій держави та підтримує стабільність правопорядку, формуючи критично важливу вертикаль публічного адміністрування поза межами традиційного міжгілкового розподілу повноважень.

9.2 Юридичні особи публічного права, які не наділені владними повноваженнями, проте слугують реалізації та захисту публічних прав осіб (публічні установи та фонди публічного права)

У сучасній адміністративно-правовій науці спостерігається системна трансформація поглядів на структуру суб'єктного складу публічної адміністрації, що зумовлено переходом від державоцентристської моделі управління до людиноцентристської концепції «служіння» держави інтересам громадян. У межах цього підходу особливе місце

посідають юридичні особи публічного права, які формально не наділені класичними владно-імперативними повноваженнями, проте відіграють засадничу роль у реалізації та захисті публічних прав і свобод осіб. До таких суб'єктів традиційно відносять:

– **публічні установи,**
– **фонди публічного права**,

діяльність яких спрямована на задоволення загальносуспільного інтересу та надання публічних послуг.

Обґрунтування правової природи таких суб'єктів базується на розумінні публічної адміністрації як широкої системи, що охоплює не лише органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, а й будь-які інституції, уповноважені на виконання публічних функцій.

Установи публічного права (наприклад, вищі навчальні заклади, Український центр оцінювання якості освіти або Національна школа суддів України) забезпечують доступ громадян до специфічних публічних благ – освіти, фахової підготовки чи наукового супроводу державних процесів. Хоча ці інституції не наділені адміністративними повноваженням (у класичному їх розумінні), вони діють на підставі спеціальних законів, а результати їхньої діяльності (наприклад, видача дипломів чи сертифікатів) мають юридичне значення та впливають на правовий статус особи в її відносинах із державою.

Заклади вищої освіти в Україні слід розглядати як самостійних **суб'єктів публічної адміністрації**, оскільки їхня діяльність інтегрована в систему публічного адміністрування суспільними процесами та визначена відповідним законодавством. Закон України **«Про освіту»**[302] **«Про вищу освіту»**[303] визначають заклад вищої освіти як юридичну особу приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей. Такий правовий статус встановлює юридичну і соціальну основу для включення закладів вищої освіти у публічну адміністрацію як організаторів суспільно значущих процесів.

Публічна адміністрація, у класичному розумінні адміністративного права, передбачає здійснення державних функцій щодо організації суспільних відносин через встановлені законом повноваження, механізми відповідальності, забезпечення прав і свобод людини та захист суспільних інтересів. Вищі навчальні заклади виконують суспільно важливі функції щодо підготовки фахівців, формування наукового потенціалу та утвердження культурних і моральних цінностей, що прямо впливає на реалізацію конституційного права на освіту та на формування людського капіталу держави.

[302] Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII від 27.09.2017. *Голос України*. № 178–179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

[303] Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII від 06.08.2014. *Голос України.* № 148. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

Через цю діяльність вони беруть участь у реалізації державної політики у сфері освіти та науки, що є ознакою публічної адміністрації.

Адміністративно-правовий статус закладу вищої освіти визначається законом як поєднання автономії та регулювання з боку держави. З одного боку, закон закріплює принцип **автономії і самоврядування** закладів вищої освіти, що дозволяє їм самостійно формувати освітні програми, організовувати освітній процес, здійснювати прийом та відрахування здобувачів освіти, обирати або призначати керівні органи та вирішувати внутрішні адміністративні питання у межах своїх статутів.

З іншого боку, державні органи, зокрема центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки та інші структурні одиниці публічної адміністрації, здійснюють **публічне адміністрування**, що включає ліцензування освітньої діяльності, акредитацію освітніх програм, контроль за дотриманням законодавства, державне фінансування в межах бюджетних програм та реалізацію державних цільових політик. Така подвійність повноважень – автономія і публічне адміністрування – підкреслює двоїстий характер діяльності закладів вищої освіти як суб'єктів, що одночасно функціонують у публічному середовищі та мають організаційні й адміністративні механізми, притаманні суб'єктам публічної адміністрації.

Правовий аналіз діяльності закладів вищої освіти в адміністративно-правовому контексті вказує на те, що вони реалізують публічні функції та повноваження через **систему нормативних актів і процедур**, що мають загальне значення для суспільства. Наприклад, право на вищу освіту гарантовано Конституцією України і законодавством, а саме здобуття вищої освіти відбувається в межах державних стандартів та умов, установлених законом, що формує правову основу для діяльності закладів.

Функціонування закладу вищої освіти також передбачає участь у публічному адмініструванні **людських ресурсів** у суспільстві через формування компетентностей, кваліфікацій та професійних стандартів, що відповідають потребам ринку праці і державних стратегій у сфері економічного розвитку, інновацій, безпеки та соціальної стабільності. Це є важливим елементом реалізації державної політики у сфері освіти і науки, що впливає на стратегічні пріоритети національного розвитку.

Адміністративно-правовий аналіз також вказує на **роль закладів вищої освіти як механізму реалізації принципів публічної адміністрації,** зокрема принципів законності, відкритості, прозорості, незалежності від політичних партій та інших впливів, що встановлені законом і мають забезпечувати якість освіти та академічної діяльності. Закон встановлює, що адміністративні та академічні органи вищих навчальних закладів діють у рамках правового поля, що підсилює їхню підзвітність суспільству та державі у виконанні покладених на них публічних функцій.

Отже, **заклади вищої освіти є суб'єктами публічної адміністрації,** оскільки вони реалізують установлені законом публічні функції та повноваження, що безпосередньо спрямовані на управління суспільними відносинами у сфері освіти, науки і культури, забезпечують реалізацію публічних прав і свобод, взаємодіють з державними органами в межах публічного адміністрування і функціонують на основі правового статусу, визначеного законом України про освіту.

Український центр оцінювання якості освіти (далі – УЦОЯО) юридично визначений як державна установа, створена Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження Положення про Український центр оцінювання якості освіти. УЦОЯО належить до сфери управління Міністерства освіти і науки України, діє на підставі статуту та нормативних актів, і в межах своєї діяльності є неприбутковою юридичною особою публічного права, що не наділена владними повноваженнями щодо видачі обов'язкових владних актів або адміністративних рішень загального характеру. Він продить діяльність із забезпечення незалежного оцінювання якості освіти, зокрема проведення національних тестів, моніторингових досліджень та сертифікації педагогів, у межах передбачених законодавством процедур і стандартів, з урахуванням принципів відкритості та рівного доступу до послуг оцінювання.

Перш за все, визначення правового статусу УЦОЯО в системі публічної адміністрації випливає із самої природи його повноважень як бюджетної установи, що належить до сфери управління Міністерства освіти і науки України. Цей правовий статус встановлює його як установи, яка виконує публічні функції із забезпечення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти відповідно до законів України та актів Кабінету Міністрів України. Такий характер діяльності й субординація УЦОЯО вказують на його належність до сфери публічної адміністрації саме тому, що він реалізує публічні завдання держави, а не приватні інтереси.

По-друге, у контексті адміністративного права суб'єкт публічної адміністрації – це орган або установа, які здійснюють владні функції чи реалізують державну політику у визначеній сфері публічного адміністрування. УЦОЯО, з одного боку, створюється належним органом публічної влади і підзвітний / підконтрольний Міністерству освіти і науки, а з іншого боку – своєю діяльністю впливає на порядок доступу громадян до вищої освіти та забезпечує об'єктивність оцінки знань учасників освітнього процесу. Це відповідає критеріям публічної адміністрації, оскільки УЦОЯО реалізує функції, що мають значення для реалізації прав і обов'язків суб'єктів освітніх відносин, установлених законом.

Третій аспект адміністративно-правового аналізу пов'язаний із юридичною природою нормативних актів, на підставі яких функціонує УЦОЯО. Положення чітко встановлює, що УЦОЯО у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства освіти і науки та цим Положенням. Така пряма юридична прив'язка до системи публічного права, де джерела права мають обов'язковий характер для органів публічної влади, додатково підкреслює публічний характер діяльності УЦОЯО і його правовий статус як державної установи.

Четвертий момент – це функціональна роль УЦОЯО в державній системі адміністрування освітою. Реалізація повноважень щодо організації та проведення зовнішніх оцінювань, зокрема й національного мультипредметного тесту, вступних випробувань, моніторингових досліджень та інших освітніх оцінювань, а також сертифікації педагогічних працівників, має суто публічний характер. Така діяльність не може бути віднесена до приватно-правових функцій, оскільки вона безпосередньо

впливає на реалізацію державних цілей у сфері освіти, формування освітніх стандартів і доступу громадян до освіти.

П'яте. Аналіз організаційної структури УЦОЯО демонструє ознаки суб'єкта публічної адміністрації зі специфічними адміністративно-організаційними зв'язками, зокрема через підпорядкування Міністерству освіти і науки та існування регіональних центрів оцінювання як його юридично самостійних підрозділів, які також реалізують державні функції на місцях. Це створює систему вертикального управління та виконання публічних завдань на загальнодержавному рівні.

Враховуючи принципи адміністративного права, публічний характер діяльності також проявляється в обов'язковості результатів оцінювання для інших органів державної влади та освітніх установ, де результати тестувань УЦОЯО стають підставою для прийому до закладів освіти та формують частину державної політики в освітній сфері. Такий вплив на інші суб'єкти публічної системи підтверджує, що УЦОЯО не лише виконує публічні функції, але й зумовлює результати, які мають юридично значущі наслідки у сфері реалізації прав громадян.

Нарешті, аналіз потребує віднесення УЦОЯО до суб'єктів публічної адміністрації, що мають відповідальність перед суспільством та державою. УЦОЯО створений державним актом, перебуває на бюджетному фінансуванні та підзвітний органу виконавчої влади, і його діяльність регулюється суто публічними нормами права, включно з вимогами щодо відкритості, прозорості та підзвітності перед суспільством, що є ознаками публічної адміністрації в сучасній правовій доктрині.

Отже, аналіз Положення про УЦОЯО в адміністративно-правовому аспекті дозволяє обґрунтовано стверджувати, що УЦОЯО є суб'єктом публічної адміністрації, оскільки він реалізує публічні завдання держави, підпорядкований державним органам, діє на підставі публічного права та впливає на реалізацію державної політики у сфері оцінювання якості освіти в Україні. Це становить його належне юридичне підґрунтя як ключового елемента системи публічного адміністрування освітою.

Національна школа суддів України (далі – НШСУ) посідає особливе місце у системі органів та установ, що забезпечують функціонування судової влади, і в адміністративно-правовому аспекті обґрунтовано розглядається як суб'єкт публічної адміністрації. Такий висновок випливає з аналізу її правової природи, завдань і повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів»**304**. У межах сучасної доктрини адміністративного права публічна адміністрація охоплює не лише органи виконавчої влади, а й інші державні установи, які реалізують публічні функції у визначених сферах суспільних відносин. Саме до таких установ належить НШСУ.

Правовий статус НШСУ визначається законом як статус державної установи зі спеціальним правовим режимом діяльності. Вона створюється державою, функціонує на підставі закону та статуту і фінансується з державного бюджету. Ці ознаки базові для характеристики юридичної особи публічного права, що діє в межах публічного

[304] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII від 16.07.2016. *Голос України*. № 132–133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#n934

адміністрування. На відміну від суб'єктів приватного права, НШСУ не переслідує власних майнових чи корпоративних інтересів, а реалізує завдання, безпосередньо пов'язані з забезпеченням належного функціонування судової системи як елементу державної влади.

Ключовим аргументом на користь віднесення НШСУ до суб'єктів публічної адміністрації є характер її функцій. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» покладає на школу завдання щодо підготовки кандидатів на посаду судді, первісної підготовки суддів, регулярного підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів, а також здійснення науково-методичного забезпечення діяльності судів. Зміст цих функцій має виразно публічний характер, оскільки спрямований на реалізацію державної політики у сфері правосуддя та забезпечення конституційного права людини на справедливий суд.

Адміністративно-правова природа НШСУ проявляється також в її організаційній підпорядкованості та механізмах адміністрування. Закон встановлює, що школа функціонує у тісному зв'язку з органами суддівського врядування, які визначають основні напрями її діяльності та здійснюють кадрові повноваження щодо керівництва установи. Така модель адміністрування свідчить про включеність школи до системи публічного адміністрування у сфері правосуддя та про наявність вертикальних адміністративних зв'язків, характерних для суб'єктів публічної адміністрації.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу НШСУ є її участь у реалізації владно-організаційних повноважень. Хоча школа безпосередньо не здійснює правосуддя і не приймає владних рішень щодо громадян, результати її діяльності мають юридично значущий характер. Проходження підготовки та підвищення кваліфікації суддів у НШСУ є обов'язковим елементом професійної діяльності судді і прямо впливає на кадрове забезпечення судової влади. У цьому сенсі школа опосередковано впливає на реалізацію владних повноважень судової влади, що є характерною ознакою суб'єктів публічної адміністрації.

Публічний характер діяльності НШСУ посилюється її спрямованістю на забезпечення суспільного інтересу. Через підготовку та підвищення кваліфікації суддів держава забезпечує належний рівень професійної компетентності носіїв судової влади, що є необхідною умовою довіри суспільства до суду та ефективного захисту прав і свобод людини. Таким чином, діяльність школи виходить за межі внутрішньоорганізаційних потреб судової системи і має загальносуспільне значення, що відповідає сутності публічної адміністрації.

Отже, з адміністративно-правової точки зору НШСУ є повноцінним суб'єктом публічної адміністрації. Її державний характер, спеціальний правовий статус, виконання публічних функцій у сфері правосуддя, організаційна підпорядкованість органам суддівського врядування та спрямованість на реалізацію публічного інтересу дозволяють розглядати її як важливий елемент системи публічного адміністрування в Україні. У цьому значенні НШСУ відіграє ключову роль у забезпеченні якості судової влади та стабільності правової системи держави.

Фонди публічного права (зокрема, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Пенсійний фонд України, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, Фонд розвитку підприємництва, Українська фінансова житлова компанія та ін.) виступають інструментами реалізації соціальних зобов'язань держави. Їхня діяльність полягає в управлінні публічними ресурсами з метою захисту майнових та соціальних прав громадян у специфічних сферах, таких як страхування від нещасних випадків на виробництві або захист банківських вкладів. Специфіка цих фондів полягає в тому, що вони є юридичними особами публічного права, підзвітними вищим державним органам (Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України), і виконують делеговані їм спеціальні функції публічного адміністрування.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (далі – ФГВФО) у системі сучасного публічного адміністрування України посідає самостійне та концептуально важливе місце, що зумовлює можливість його обґрунтованого розгляду як суб'єкта публічної адміністрації в адміністративно-правовому аспекті.

Аналіз правового статусу ФГВФО крізь призму Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» дозволяє виявити сукупність ознак, притаманних суб'єктам публічної адміністрації[305].

Нормативною основою діяльності ФГВФО є спеціальний закон, яким держава закріпила інституційний механізм захисту прав вкладників та забезпечення стабільності банківської системи. Сам факт створення ФГВФО законом, а не на підставі приватної ініціативи, свідчить про його публічно-правову природу. Закон визначає, що система гарантування вкладів є складовою фінансової системи держави, а її функціонування спрямоване на реалізацію публічного інтересу, пов'язаного із захистом майнових прав фізичних осіб та підтриманням довіри до банківського сектору.

Важливою ознакою адміністративно-правового статусу ФГВФО є його визначення як юридичної особи публічного права. Фонд наділений майновою відокремленістю, власним балансом та рахунками, однак ці елементи не свідчать про приватний характер його діяльності, а забезпечують організаційну самостійність у межах виконання публічних завдань. Відсутність мети отримання прибутку та спрямування всієї діяльності на досягнення соціально значущих результатів підкреслюють його функціональну належність до системи публічної адміністрації.

Адміністративно-правовий характер ФГВФО особливо чітко проявляється у змісті його повноважень. Закон наділяє Фонд компетенцією щодо акумулювання обов'язкових внесків банків, формування та управління коштами системи гарантування, організації виплат відшкодування вкладникам, а також участі у процедурах виведення неплатоспроможних банків з ринку. Зазначені повноваження мають владно-організаційний характер, оскільки Фонд уповноважений приймати обов'язкові для учасників системи рішення та впливати на їхню поведінку в публічних фінансових правовідносинах.

[305] Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI від 21.03.2012. *Голос України*. № 51. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text

Суттєвим аргументом на користь віднесення **ФГВФО** є його включеність у систему суб'єктів публічної адміністрації та механізми підзвітності. Закон передбачає взаємодію Фонду з Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а також участь представників державних органів в органах управління Фонду. Така організаційна модель забезпечує поєднання інституційної автономії з державним контролем, що є характерною рисою спеціалізованих суб'єктів публічної адміністрації у фінансовій сфері.

Окремої уваги заслуговує публічний характер результатів діяльності **ФГВФО**. Виплата гарантованого відшкодування вкладникам у разі неплатоспроможності банків безпосередньо впливає на реалізацію майнових прав громадян і водночас виконує стабілізаційну функцію у масштабах всієї фінансової системи. Таким чином, діяльність Фонду має не індивідуальний, а загальносуспільний ефект, що є визначальною ознакою публічного адміністрування.

Отже, системний адміністративно-правовий аналіз дозволяє дійти висновку, що **ФГВФО** є повноцінним суб'єктом публічної адміністрації. Його створення законом, статус юридичної особи публічного права, виконання владно-організаційних функцій, підзвітність державним органам та спрямованість на захист публічного інтересу у фінансовій сфері свідчать про інтегрованість Фонду в систему публічного адміністрування України. У цьому значенні **ФГВФО** виступає інституційним інструментом реалізації державної політики у сфері фінансової безпеки та соціального захисту вкладників.

Пенсійний фонд України (далі – ПФУ) є однією з ключових інституцій у системі соціального забезпечення держави, що зумовлює його особливий адміністративно-правовий статус і дозволяє обґрунтовано розглядати його як суб'єкта публічної адміністрації.

Правові засади діяльності ПФУ визначаються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який закріплює модель солідарної системи пенсійного забезпечення та визначає суб'єктів її функціонування[306]. Закон встановлює, що держава гарантує реалізацію права громадян на пенсійне забезпечення через спеціально створений фонд, уповноважений здійснювати управління фінансовими ресурсами пенсійної системи.

З адміністративно-правової точки зору ПФУ виступає юридичною особою публічного права, наділеною спеціальною правосуб'єктністю. Його діяльність не має комерційного характеру і не спрямована на отримання прибутку, а всі фінансові ресурси використовуються виключно для досягнення визначених законом публічних цілей. Така правова конструкція характерн длая суб'єктів публічної адміністрації, які діють у межах делегованих державою повноважень і реалізують владно-організаційні функції у відповідній сфері суспільних відносин.

Функціональне призначення ПФУ також підтверджує його належність до суб'єктів публічної адміністрації. На нього покладено обов'язки щодо організації обліку

[306] Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV від 14.08.2003. *Урядовий кур'єр.* № 150. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text

застрахованих осіб, акумулювання страхових внесків, призначення та виплати пенсій, а також забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи. Реалізація цих повноважень має владний характер, оскільки пов'язана з прийняттям обов'язкових для громадян та інших суб'єктів рішень у сфері соціального забезпечення, що здійснюються від імені держави.

Важливою ознакою адміністративно-правового статусу ПФУ є його організаційна включеність у систему суб'єктів публічного адміністрування та підконтрольність органам виконавчої влади. Діяльність фонду координується Кабінетом Міністрів України у межах реалізації державної соціальної політики, а порядок формування та використання його коштів перебуває під постійним державним контролем. Така модель взаємодії забезпечує поєднання організаційної самостійності фонду з підзвітністю державі, що є характерною рисою спеціалізованих суб'єктів публічної адміністрації.

Соціальна спрямованість діяльності ПФУ надає його адміністративно-правовому статусу особливої ваги. Забезпечення своєчасної та повної виплати пенсій безпосередньо пов'язане з реалізацією конституційного права громадян на соціальний захист і має загальносуспільне значення. Через діяльність ПФУ держава виконує свої соціальні зобов'язання перед населенням, що підкреслює публічний характер функцій цієї установи та її роль у механізмі соціальної держави.

Отже, системний адміністративно-правовий аналіз дозволяє дійти висновку, що ПФУ є повноцінним суб'єктом публічної адміністрації. Його створення на законодавчому рівні, статус юридичної особи публічного права, виконання владно-організаційних функцій у сфері пенсійного забезпечення, підзвітність органам державної влади та спрямованість на реалізацію публічного інтересу свідчать про інтегрованість ПФУ в систему публічного адміністрування. У цьому значенні ПФУ виступає ключовим інструментом реалізації державної соціальної політики та забезпечення стабільності пенсійної системи.

Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю (далі – ФСЗОІ) є спеціальною установою публічного характеру, створеною для реалізації державної політики соціального забезпечення та захисту прав осіб з інвалідністю в Україні. Його діяльність спрямована на виконання функцій із надання соціальних послуг, забезпечення доступу до реабілітації, сприяння працевлаштуванню та інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя. Таке завдання визначає ФСЗОІ як інститут, що діє в межах системи публічної адміністрації, адже він реалізує суспільно значущі функції на підставі законодавства і державних програм, а не комерційних інтересів.

Юридична природа ФСЗОІ визначається його статусом неприбуткової бюджетної установи, яка здійснює діяльність на основі та в межах законодавства України[307]. Відповідно до законодавства, ФСЗОІ має право розпоряджатися коштами державного

[307] Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю : Наказ МСП України від 14.04.2011 № 129 від 16.05.2011. *Офіційний вісник України.* № 34. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11#Text

бюджету, призначеними для соціального захисту осіб з інвалідністю, адмініструвати соціальні виплати та здійснювати контроль за їх цільовим використанням**308**. Ця діяльність, що має характер владних функцій, реалізується в інтересах суспільства і відповідає критеріям публічної адміністрації.

ФСЗОІ виконує функції адміністрування соціальних програм, що мають пряму суспільну значущість. Серед таких функцій – організація надання соціальних послуг, контроль за працевлаштуванням осіб з інвалідністю, забезпечення реабілітаційними засобами, надання допоміжних ресурсів та контроль за дотриманням нормативних вимог роботодавцями та іншими суб'єктами. Реалізація цих завдань має владний характер, оскільки ФСЗОІ уповноважений впливати на діяльність інших суб'єктів соціально-економічних відносин для забезпечення прав осіб з інвалідністю.

Важливий адміністративно-правовий аспект – підзвітність ФСЗОІ державним органам, насамперед Міністерству соціальної політики України, а також взаємодія з місцевими органами влади та іншими уповноваженими установами. Така вертикальна інтеграція забезпечує координацію дій, контроль за використанням ресурсів і відповідність діяльності фонду загальнодержавним цілям соціальної політики, що є характерною ознакою суб'єктів публічної адміністрації.

Суспільна значущість діяльності ФСЗОІ проявляється у впливі на реалізацію конституційних та законодавчих прав осіб з інвалідністю. Через адміністрування соціальних виплат, забезпечення доступу до реабілітації та підтримку працевлаштування ФСЗОІ сприяє інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя та економіку, що означає безпосередню реалізацією державної політики соціального захисту.

Законодавче наділення ФСЗОІ правами розпорядження коштами, здійснення контролю за цільовим використанням ресурсів і управління соціальними програмами формує його юридичну компетенцію як суб'єкта публічної адміністрації, наділеного функціональними ознаками фонду, який реалізує владні повноваження у соціальній сфері.

Отже, системний аналіз правових, організаційних і функціональних ознак дозволяє віднести ФСЗОІ до категорії суб'єктів публічної адміністрації, оскільки він реалізує державні завдання, діє на основі правових норм, підзвітний органам державної влади і забезпечує ефективне виконання соціально значущих функцій у сфері захисту прав осіб з інвалідністю.

Фонд розвитку підприємництва (далі – ФРП) у сучасній системі публічного адміністрування України доцільно розглядати як окремий, спеціалізований суб'єкт публічної адміністрації, діяльність якого спрямована на реалізацію державної політики у сфері розвитку підприємництва. Адміністративно-правовий статус ФРП формується через поєднання його правової природи, функціонального призначення та організаційної включеності в систему виконавчої влади.

Нормативною основою діяльності ФРП є акти Кабінету Міністрів України, зокрема постанова, якою затверджено порядок надання державної підтримки суб'єктам

[308] Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 року № 875-XII від 27.04.1991. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12/ conv#n67

підприємництва та визначено роль Фонду як інституції, через яку реалізуються відповідні державні програми[309].

З адміністративно-правової точки зору, ФРП виступає юридичною особою публічного характеру, яка не переслідує мету отримання прибутку та діє в інтересах держави і суспільства. Його фінансові ресурси використовуються виключно для виконання визначених державою завдань, пов'язаних із забезпеченням доступу суб'єктів підприємництва до фінансових інструментів підтримки. Така модель діяльності типова для суб'єктів публічної адміністрації, які поєднують організаційну самостійність з обов'язком діяти в межах публічних інтересів і під контролем держави.

Функціональне призначення ФРП має виразний публічний характер. На нього покладено завдання щодо адміністрування державних програм фінансової підтримки підприємців, визначення умов участі у таких програмах, взаємодії з уповноваженими фінансовими установами та контролю за цільовим використанням коштів. Реалізація цих функцій пов'язана з прийняттям адміністративно-владних рішень, що мають загальнообов'язковий характер для учасників відповідних програм, а отже, містить елементи владно-організаційного впливу, притаманного публічній адміністрації.

Істотна ознака адміністративно-правового статусу ФРП – його інституційна підзвітність і координація з боку органів виконавчої влади. Фонд діє у межах державної економічної політики, сформованої Кабінетом Міністрів України, та реалізує програми, фінансування яких передбачене у державному бюджеті. Така модель взаємодії забезпечує включеність Фонду до єдиної системи публічного адміністрування та унеможливлює його функціонування поза межами визначених державою пріоритетів.

Суспільна значущість діяльності ФРП надає його адміністративно-правовому статусу додаткового змісту. Підтримка малого і середнього підприємництва має не лише економічний, а й соціальний вимір, оскільки сприяє створенню робочих місць, розвитку регіонів та підвищенню рівня економічної стійкості держави. Через механізми, що реалізуються Фондом, держава впливає на структурні процеси в економіці, використовуючи інструменти публічного адміністрування, а не приватного регулювання.

В адміністративно-правовому вимірі діяльність ФРП яскраво проявляється через реалізацію Державної програми «Доступні кредити 5–7–9 %», яка є формою здійснення публічного адміністрування у сфері підтримки малого та середнього підприємництва. Зазначена програма функціонує як інструмент державного впливу на економічні процеси шляхом фінансово-правового регулювання кредитних відносин, що полягає у компенсації частини процентної ставки за кредитами, наданими уповноваженими банками суб'єктам підприємництва. Через такий механізм держава, діючи опосередковано, забезпечує доступність кредитних ресурсів для інвестиційної діяльності, поповнення обігових коштів, розвитку переробної галузі, а також

[309] Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва : Постанова від 14 березня 2023 р. № 229 від 17.03.2023 № 54. *Урядовий кур'єр*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2023-п#Text

підтримки господарської діяльності в умовах воєнного стану, зокрема в регіонах із підвищеним рівнем ризику, де застосовуються спеціальні пільгові умови кредитування. ФРП у цій моделі виконує функції публічного адміністратора, координуючи взаємодію між державою та банківським сектором, встановлюючи правила участі у програмі та забезпечуючи реалізацію публічного інтересу, що підтверджує його статус як суб'єкта публічної адміністрації з виразними владно-організаційними та сервісними повноваженнями.

Отже, системний адміністративно-правовий аналіз дає підстави стверджувати, що ФРП є повноцінним суб'єктом публічної адміністрації. Його створення та діяльність на підставі актів Кабінету Міністрів України, виконання публічних функцій у сфері економічної політики, підзвітність органам виконавчої влади та спрямованість на реалізацію публічного інтересу свідчать про інтегрованість Фонду в механізм публічного адміністрування. У цьому контексті ФРП виступає важливим інструментом публічної адміністрації, через який держава забезпечує реалізацію стратегічних завдань розвитку підприємницького середовища.

У контексті адміністративно-правового аналізу доцільно виокремити **Українську фінансову житлову компанію (далі – Укрфінжитло)** як окремий суб'єкт, який за своєю правовою природою може бути віднесений до юридичних осіб публічного права, що не наділені владними повноваженнями, однак виконують важливу роль у реалізації та забезпеченні публічних прав і законних інтересів осіб. Незважаючи на те, що Укрфінжитло не відповідає класичному розумінню фонду публічного права, характер її діяльності, функціональне призначення та участь у реалізації державної житлової політики свідчать про виконання нею функцій, які за своєю суттю тотожні функціям фонду публічного права, спрямованого на досягнення соціально значущих публічних цілей.

Укрфінжитло в сучасній системі публічного адміністрування розглядається як спеціалізований суб'єкт публічної адміністрації, що забезпечує реалізацію державної житлової політики у сфері доступного іпотечного кредитування. Хоча за організаційно-правовою формою вона є приватним акціонерним товариством, її правовий статус істотно трансформується внаслідок наділення публічними функціями на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 02 серпня 2022 року № 856. Саме ця постанова визначає компанію як інституційний механізм виконання державних завдань соціально-економічного характеру, що зумовлює її включення до системи публічної адміністрації у функціональному розумінні[310].

Адміністративно-правова природа Укрфінжитло проявляється насамперед у тому, що вона створена та діє не для реалізації приватного інтересу, а для досягнення публічної мети, сформульованої державою, а саме забезпечення громадян доступним

[310] Постанова КМУ від 02 серпня 2022 р. № 856 «Деякі питання забезпечення приватним акціонерним товариством "Українська фінансова житлова компанія" доступного іпотечного кредитування громадян України». Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-zabezpechennia-pryvatnym-aktsionernym-tovarystvom-ukrainska-t20822

житлом шляхом зниження фінансового навантаження при іпотечному кредитуванні. Держава, делегуючи компанії відповідні повноваження, використовує її як інструмент публічного адміністрування у соціально чутливій сфері житлових правовідносин, що є характерною ознакою суб'єктів публічної адміністрації в сучасній адміністративно-правовій доктрині.

Важливий критерій віднесення Укрфінжитло до суб'єктів публічної адміністрації – характер її функцій, які мають адміністративний та регулятивний зміст. Компанія здійснює адміністрування механізмів компенсації процентних ставок за іпотечними кредитами, координує взаємодію з уповноваженими фінансовими установами, визначає умови участі у державних програмах та контролює їх реалізацію. Такі повноваження виходять за межі звичайної господарської діяльності та набувають ознак владно-організаційного впливу, оскільки спрямовані на регулювання поведінки інших учасників публічно значущих правовідносин.

Особливість адміністративно-правового статусу компанії полягає в її тісній інституційній взаємодії з органами виконавчої влади. Укрфінжитло діє в межах і відповідно до рішень Кабінету Міністрів України, а її діяльність узгоджується з пріоритетами державної фінансової, соціальної та житлової політики. Така підпорядкованість і координація є проявом публічної підзвітності, що притаманна суб'єктам публічної адміністрації та забезпечує інтегрованість компанії в загальнодержавний механізм управління.

Соціальна спрямованість діяльності Укрфінжитло надає її адміністративно-правовому статусу додаткової аргументації. Реалізація програм доступного іпотечного кредитування безпосередньо пов'язана із забезпеченням права громадян на житло, що належить до фундаментальних соціальних прав. Через діяльність компанії держава здійснює опосередкований, але системний вплив на реалізацію цього права, використовуючи фінансово-адміністративні інструменти публічного управління.

Отже, комплексний адміністративно-правовий аналіз дає підстави стверджувати, що Укрфінжитло, незважаючи на приватну організаційно-правову форму, за своїм функціональним призначенням, характером повноважень, нормативною основою діяльності та спрямованістю на реалізацію публічного інтересу виступає суб'єктом публічної адміністрації. Її діяльність є прикладом сучасної моделі публічного адміністрування, у межах якої держава використовує інституції змішаного типу для досягнення соціально значущих цілей у сфері житлової політики.

Істотний аргумент на користь визнання публічних установ та фондів суб'єктами публічної адміністрації – можливість **судового контролю** за їхньою діяльністю в межах адміністративного судочинства. Оскільки рішення, дії чи бездіяльність таких юридичних осіб публічного права безпосередньо впливають на реалізацію суб'єктивних прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин, вони підпадають під юрисдикцію адміністративних судів. Це підтверджує їхню приналежність до системи публічного адміністрування, де ключовим критерієм є не наявність права на застосування сили чи санкцій, а саме виконання функцій, спрямованих на забезпечення публічного інтересу.

Отже, системний адміністративно-правовий аналіз сучасних суб'єктів публічної адміністрації в Україні дозволяє констатувати, що їхній склад значно ширший за традиційне розуміння, яке обмежувалося лише органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. До публічної адміністрації належать спеціалізовані юридичні особи публічного права, установи та фонди, діяльність яких не завжди передбачає класичні владні повноваження, проте спрямована на реалізацію публічних функцій, захист прав і свобод громадян та забезпечення виконання державних політик у визначених сферах суспільних відносин. Вищі навчальні заклади, Український центр оцінювання якості освіти, Національна школа суддів України, Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, Фонд розвитку підприємництва, Пенсійний фонд України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та Українська фінансова житлова компанія демонструють, що включення до системи публічної адміністрації визначається не лише владними повноваженнями, а й суспільною значущістю функцій, законодавчо визначеними завданнями та підзвітністю державним органам.

Правовий статус цих суб'єктів ґрунтується на нормативних актах, які визначають їхню компетенцію, завдання та повноваження, що реалізуються у сфері освіти, соціального захисту, фінансової безпеки, розвитку підприємництва та житлової політики. Вони функціонують як юридичні особи публічного права, виконують делеговані державою функції, керують бюджетними ресурсами, адмініструють державні програми та приймають обов'язкові для громадян і суб'єктів правовідносин рішення в межах визначених законом повноважень. Водночас вони поєднують організаційну автономію з підзвітністю державним органам, що забезпечує ефективне виконання публічних завдань та реалізацію публічного інтересу.

Сучасна модель публічної адміністрації в Україні характеризується інтеграцією класичних органів виконавчої влади з інституціями змішаного типу, які, хоча й не наділені прямими владними повноваженнями, виконують функції публічного адміністрування та реалізують соціально значущі державні завдання. Включення таких суб'єктів у систему публічної адміністрації забезпечує комплексну реалізацію державної політики, захист конституційних прав громадян, стабільність соціальних та економічних процесів і формує основу для розвитку людського й соціального капіталу держави. Це підтверджує, що юридичні особи публічного права, установи та фонди, що діють у визначених законодавством межах, є невід'ємними та ефективними елементами сучасного механізму публічного адміністрування в Україні.

Публічні установи та фонди публічного права формують допоміжну, але критично важливу вертикаль публічного адміністрування. Вони забезпечують гнучкість державного механізму, дозволяючи реалізовувати складні соціальні та сервісні завдання поза межами жорсткої ієрархії органів виконавчої влади. Включення цих суб'єктів до системи публічної адміністрації свідчить про розширення правових гарантій захисту прав осіб, оскільки їхня діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, прозорості та відповідальності перед суспільством.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Які органи державної влади в Україні не належать до жодної з гілок влади?
2. У чому полягає специфіка адміністративно-правового статусу органів, що не входять до системи поділу влади?
3. Яке місце займає Національний банк України в системі публічної адміністрації?
4. Назвіть три основні адміністративні повноваження Національного банку України.
5. Якими є особливості адміністративно-правового статусу Служби безпеки України?
6. У чому полягає роль Центральної виборчої комісії як суб'єкта публічної адміністрації?
7. Які адміністративні повноваження здійснює ЦВК у виборчому процесі?
8. Яке призначення Вищої ради правосуддя у системі публічного адміністрування?
9. Чим відрізняється адміністративно-правовий статус Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від статусу ВРП?
10. Що таке національні комісії та які функції вони виконують у сфері публічного управління?
11. Хто належить до юридичних осіб публічного права, що не наділені владними повноваженнями?
12. У чому полягає відмінність між органами публічної влади та публічними установами?
13. Яку роль відіграють публічні установи у реалізації та захисті публічних прав осіб?
14. Що таке фонди публічного права та яке їх призначення?
15. Яким чином здійснюється контроль за діяльністю юридичних осіб публічного права?

Розділ 10
СЛУЖБОВЕ ПРАВО

10.1 Основи публічної служби та антикорупційної політики держави

10.1.1 Поняття та ознаки публічної служби

Термін «*публічна служба*», як зазначається в більшості навчальних джерел з адміністративного та службового права[311], відносно новий для вітчизняної правової науки та законодавства, на відміну від правової доктрини та законодавства зарубіжних країн (наприклад, досвід Литовської Республіки, Естонської Республіки, Республіки Ірландія, Республіки Грузія, Великого Герцогства Люксембург, Республіки Мальта тощо). Термін має дві складові – «*публічна*» і «*служба*», які в поєднанні й формують його унікальний ресурс. Перша слово «*служба*» містить вказівку на «…вид діяльності людини, який полягає в інтелектуальній праці, спрямованій на забезпечення «чужих» («спільних») інтересів, із одночасною підзвітністю та підконтрольністю службовця особі (органу), який його наймає»[312]. Служба – це фактично напрям діяльності людства, важливий вид суспільно-корисної праці (поряд із виробництвом матеріальних або ж нематеріальних цінностей, навчанням, домашнім господарством, громадською діяльністю тощо), який передбачає «обслуговування» інтересів «спільних», «загальних», «публічних», інтересів, які є протилежними «суто приватним», «інтересам лише однієї особи», «персональним інтересам».

Друге слово – «*публічна*» – концентрує акцент уваги на тому, чиї саме інтереси реалізуються та захищаються відповідними службовцями, чиї саме інтереси, інтереси яких осіб (спільнот) підлягають «обслуговуванню» під час їх професійного служіння. Саме поєднання у назві «публічна служба» цих двох складових фактично й означає «вид діяльності осіб, які працюють в організаціях публічного сектору й повинні задовольнити публічні інтереси»[313].

В Україні єдиного нормативно-правового акта, який би закріпив єдині засади публічної служби в цілому, немає. Навпаки, чинні різні акти про різновиди публічної служби (акти законодавства про публічну службу, акти службового законодавства).

---

[311] Адміністративне право України : підручник/ П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. С. 459.

[312] Там само.

[313] Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 123–124.

Хоча легальне визначення публічної служби в наявності. Так, зокрема, у КАС України у п. 17 ч. 1 ст. 4 «Визначення термінів» «*публічна служба*» визначається 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»[314]. Це ж визначення дублюється й на офіційному порталі Верховної Ради України «Термінологія законодавства» (хоча і пропонується три терміни, проте всі вони є дублюванням визначення, закріпленого у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України)[315].

Натомість у правовій доктрині визначенню публічної служби приділяється достатньо багато уваги й навіть пропонується її кілька аспектний вимір. Зокрема, у більшості навчальних та наукових джерел з адміністративного права, службового права пропонується умовний поділ визначення публічної служби в широкому та вузькому її розумінні.

Публічну службу в широкому розумінні пропонується розглядати як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова служба), патронатна служба в державних органах, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» (п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України), що фактично в повному обсязі дублює нормативне її визначення, яке досить часто піддається критиці з боку вчених-адміністративістів.

Публічну службу у вузькому розумінні розглядають переважно як аналог державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби), при цьому інколи лише як аналог державної служби («надмірно вузьке розуміння»), інколи як поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування («вузьке розуміння»), що знову ж таки зумовлює дискусію серед учених-адміністративістів стосовно того, чи коректний такий погляд в аспекті охоплення лише цих різновидів відповідної служби для з'ясування її унікальності, чи коректне взагалі поєднання таких різновидів, які є самостійними різновидами публічної служби тощо (наприклад, праці О. Проневича, О. Радишевської, В. Колпакова, Л. Корнути, С. Федчишина тощо).

У правозастосовній практиці висновок стосовно «коректності» формулювання норми-дефініції та її тлумачення також знайшов своє відображення. Так, автори підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією Р. Мельника, із посиланням на постанови КАС у складі ВС, зазначають, що «…формальна законодавча дефініція … стала, по суті, збірним, недиференційованим поняттям. Вона, своєю чергою, об'єднує як політичних діячів, що отримують найвищу форму легітимації, представляючи народ і отримуючи повноваження через процедури виборів, так

[314] Кодекс адміністративного судочинства України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[315] Термінологія законодавства. Термін «публічна служба». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/uk-ru/24553

і службовців органів влади всіх видів, призначення яких пов'язане з більшим чи меншим колом матеріальних і/ або процедурних передумов. Окремі аспекти цього статусу, зокрема щодо публічності їхніх дій, тотожності елементів статусу, їх висвітлення й критики, вже отримали оцінку в судовій практиці»[316].

Погляд на визначення публічної служби пропонується також в аспекті умовного виокремлення її інших кількох блоків («блоковий вимір»), а саме: а) *інституційного (інституціонального),* як «…кола осіб, для яких виконання функцій публічної служби є професійною діяльністю»; б) *функціонального (компетентнісного),* із акцентом уваги на «…саму процедуру виконання відповідної професійної діяльності», саме поєднання цих двох блоків і формує зміст публічної служби[317].

Незважаючи на все розмаїття поглядів на публічну службу, варто звернути увагу на те, що в основі її визначення – майже уніфікований підхід до виокремлення ознак (характерних рис) публічної служби.

Ознаками публічної служби є:

– професійний, публічний та політично нейтральний характер;

– здійснюється особами, які займають (посідають) посади в органах публічної влади;

– спрямованість на практичне виконання завдань і функцій держави, реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування, забезпечення прав і свобод громадян;

– оплатний характер, що передбачає оплату публічним службовцям з державного або місцевого бюджету[318].

Відповідний багатоманітний погляд на публічну службу дозволяє усвідомити всю унікальність її ресурсу, відмінність від трудової діяльності, а також особливості застосування норм законодавства при врегулюванні відповідних відносин.

З'ясування сутності, змісту публічної служби, її відмінності від інших видів діяльності дозволяє:

«– відмежувати відносини публічної служби від відносин, врегульованих нормами трудового законодавства, а отже, правильно застосовувати норми службового та трудового законодавства;

– з'ясувати зміст, призначення, особливості кожного різновиду публічної служби у порівнянні з іншими аналогами та іншими видами діяльності;

– визначити способи захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів;

– визначити вид судової юрисдикції для вирішення спірних питань, пов'язаних із перебуванням осіб на посадах у суб'єктах публічної адміністрації;

---

[316] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 282.

[317] Школик А. М Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид фак. та фак. між нар. відн. Львів : ЗЦКЦ, 2007. С. 123.

[318] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 9.

– правильно нараховувати (зараховувати) стаж публічної служби»[319].

Це набуває важливості при вирішенні на практиці різноманітних питань, як-от: «…з'ясування питання зарахування стажу публічної служби у разі переходу особи з одного виду публічної служби; збереження за особою у разі такого переходу її досягнень, здобутків й урахування їх у процесі побудови службової кар'єри особи, заохочення особи, нарахування соціальних виплат, а також вирішення питань притягнення до юридичної відповідальності тощо»[320].

10.1.2 Європейські стандарти публічної служби

Основними нормативно-правовими актами, які закріплюють європейські стандарти публічної служби, є: Хартія основоположних прав ЄС 2000 року, Статут службовців ЄС 1968 року та Додатки до нього, Порядок діяльності Європейської комісії, Європейський кодекс належної адміністративної поведінки тощо. Порядок прийняття та внесення змін до норм службового права ЄС регулюються ст.ст. 298, 236 Договору про функціонування ЄС 2009 року[321].

Хартія основоположних прав ЄС 2000 року фіксує права громадян ЄС та кореспондує їм обов'язки службовців ЄС, зокрема « … кожна особа має право на те, щоб органи ЄС розглядали її справу неупереджено, справедливо, протягом розумного строку; громадянин має право бути заслуханим і мати доступ до матеріалів справи, які його стосуються; має право спілкуватися рідною мовою; у разі завдання особі збитків інституціями ЄС, особа має право на відшкодування» (ст. 41 Хартії). Водночас ст.ст. 20–24, 25–26 Хартії закріплюють засади антидискримінаційної політики в ЄС[322].

Статут службовців ЄС закріплює засади регулювання відносин у межах основних інститутів (правовий статус, службова кар'єра, дисциплінарна процедура, особливості проходження служби в окремих органах (Додатки до Статуту). Статут службовців ЄС – «…комплексний нормативно-правовий акт, що регулює службово-правові відносини у ЄС»[323].

Порядок діяльності Європейської комісії – документ, що регулює процедурні питання голосування у Комісії й всі відносини, які безпосередньо пов'язані із цими процедурами, в т.ч. і відносини службової етики.

Європейський кодекс належної адміністративної поведінки – акт, стосовно якого гострим залишається питання – чи є він джерелом службового права ЄС, оскільки «…він містить положення, які регулюють відносини щодо реалізації лише окремих функцій керівного складу … а це невеличка група осіб і фіксуються засади реалізації лише окремих їх функцій (наприклад, щодо офіційного спілкування із медіа»[324].

---

[319] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 240.

[320] Там само.

[321] Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 455.

[322] Там само.

[323] Там само. С. 456.

[324] Там само. С. 457.

Службовцем ЄС визначається «…особа, яка отримала підтвердження від органу, який прийняв її на роботу, і яку призначено на постійну штатну посаду»[325].

Службовець ЄС розглядається крізь призму кількох аспектів: а) в організаційному аспекті – як особа, яка претендувала на вакантну постійну штатну посаду, фінансування якої передбачено бюджетом ЄС і щодо якої прийнято рішення про її призначення на цю посаду; б) у деліктному аспекті – із посиланням на судову практику, сформовану Судом справедливості ЄС, в аспекті розгляду службовця СЄ як елемент інституту відповідальності.

Усі службовці ЄС поділяються на *функціональні класи* на підставі наявності в особи відповідної кваліфікації: «адміністрація» (найвищі посади управлінського, аналітичного та лінгвістичного персоналу), «асистенти» (службовці, які відповідальні за виконавчу та технічну діяльність), «офісні працівники» (службовці, відповідальні за офісну діяльність)[326]. Для кожного функціонального класу різними є вимоги стосовно рівня освіти, стажу практичної роботи, зокрема й на керівних посадах, службовців, тарифних розрядів стосовно оплати праці.

Регламентація прав та обов'язків службовців ЄС у Статуті службовців ЄС здійснюється з урахуванням принципу «керівник має піклуватися про своїх підлеглих». Так, якщо одним із прав службовця визначено «захист від будь-яких посягань» під час службової діяльності, відповідно кореспондуючим обов'язком керівника цього службовця буде «вжиття заходів стосовно заходів для захисту службовця від погроз, образ, реального втручання»[327]. Незважаючи на певну «зовнішню схожість» зазначених формулювань із національними аналогами, насправді регламентація елементів правового статусу службовців ЄС має певні особливості. Наприклад, право на отримання заробітної плати передбачає не тільки отримання особою «базового окладу», що визначається, з урахуванням розряду, стажу роботи, але й різного роду надбавок, доплат (ст. 62 Статуту службовців ЄС), в т.ч. і на утримання родини, що корелює з «обов'язком керівника службовця піклуватися не тільки про службовця, але й про його родину».

Серед основних прав службовців – право на гідні умови праці, на захист від будь-яких посягань, на отримання заробітної плати з дати призначення на посаду, бути заслуханим стосовно рішень, які ухвалюються і стосуються безпосередньо його, отримувати зазвичай кожні два роки підвищення на посаді, за винятком випадку, якщо під час чергової атестації результати його роботи визнаються незадовільними тощо. Водночас серед основних обов'язків службовців ЄС – лояльність щодо цілей і завдань ЄС, уникати конфлікту інтересів, зокрема при виконанні додаткових функцій (як під час перебування на посаді, так і впродовж двох років після звільнення), зберігати конфіденційність стосовно службових справ, стриманість у політичних висловлюваннях

[325] Службове право України : навчальний посібник/ А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 460.

[326] Там само. С. 462.

[327] Там само, С. 463.

і критиці щодо діяльності ЄС (із попереднім інформуванням службовцем ЄС про намір публічного висловлювання), надавати поради керівникові й звертати увагу на протиправність його дій, рішень, проходити процедуру службової атестації тощо.

Доступ до посад передбачає відбір «найкращих із претендентів», тих «осіб, які відповідають найвищим вимогам» (стосовно рівня освіти, стажу роботи, громадянство країни-члена ЄС, успішне складання іспитів, рівень мовної спроможності, медичний огляд, інколи може бути й проходження військової служби … виконання військового обов'язку)[328]. Відбіркові комісії формують рейтингові списки претендентів (кандидатів) і пропонують їх для вибору тим установам, які бажають здійснити заміщення вакантних посад, із встановленням для таких осіб дев'ятимісячного випробувального терміну та оплати, починаючи з першої групи. Після завершення зазначеного терміну особа може або мати відповідний функціональний клас на постійній оплачуваній посаді, або направляється до іншої установи (за бажанням особи або ж у разі невідповідності тій, що посідав у період випробувального терміну), або ж перебувати на тимчасовій пенсії, у відпустках (за особливими обставинами тощо).

Припинення службових відносин для особи може бути варіативним: а) звільнення за власним бажанням особи; б) звільнення ex officio – у разі встановлення невідповідності особи вимогам для відповідної посади; в) звільнення в разі незадовільного виконання службових обов'язків; г) звільнення у зв'язку з виходом на пенсію.

За невиконання службових обов'язків службовця (або ж колишнього службовця) можна притягнути до відповідальності в рамках дисциплінарного провадження, яке за своєю сутністю є аналогом судового провадження. Засади такого провадження регламентовані детально в Дисциплінарному статуті, із дотриманням принципів провадження, активною роллю Дисциплінарного комітету – колегіального органу, до складу якого також входять працівники того самого функціонального рівня, що й службовець, стосовно якого здійснюється відповідне провадження, за підсумками якого провадження може бути припинено, особі може бути оголошено письмове попередження або ж догана, або ж застосовано більш суворі дисциплінарні стягнення (тимчасова заборона на підвищення по службі, переведення на нижчу посаду, тимчасове переведення на посаду з нижчим окладом або виключення із функціонального класу, звільнення зі служби, тимчасове скорочення розміру пенсії)[329].

10.1.3 Види публічної служби

Залежно від способу набору та просування пропонується умовний поділ публічної служби на:

– *публічну службу кар'єри* (коли службовці, прийняті на службу на нижчі щаблі кар'єри, просуваються по службі, формують свою службову кар'єру, отримують підвищення і збільшення оплати праці);

[328] Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 468.

[329] Там само. С. 471.

– *публічну службу посад* (коли службовці приймаються на певні посади, постійно перебувають на цих посадах впродовж усього періоду свого професійного служіння публічним інтересам, при цьому не просуваються по службі, самостійно впливати на формування своєї службової кар'єри не можуть, всі умови праці закріплюються в колективних договорах та контрактах);

– *комбіновану публічну службу* (міксовану, змішану, гібридну), тобто службу, яка фактично поєднує елементи двох попередніх[330].

Залежно від політичних факторів впливу на зайняття посад поділ такий:

– *публічна служба заслуг* (що передбачає просування особи, залежить від її професійних якостей, із активним впливом особи на формування своєї службової кар'єри);

– *публічна служба «здобичі»* (із розподілом посад на публічній службі лише між членами політичної партії, що перемогла на виборах)[331].

Залежно від *виду публічно-службової діяльності* як сфери об'єктивізації професійного служіння особи публічним інтересам публічну службу цілком варто розглядати у вимірі її умовного поділу на:

– *політичну службу* – як «...діяльність на державних політичних посадах, яка спрямована на визначення (формування) та реалізацію державної політики у різних сферах суспільного життя, здійснення політичної діяльності; із особливостями вступу на службу, проходження її та припинення, а також політичною відповідальністю (зокрема, діяльність на посадах Прем'єр-міністра України, міністра України тощо)»;

– *державну службу* – як «…публічну, професійну, політично неупереджену 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 проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством (ст. 1 Закону України «Про державну службу»)[332];

– *службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу)* як «…професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на реалізацію

[330] Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. К. : Юрінком Інтер, 2011. С. 123–124; Школик А. М Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид фак. та фак. між нар. відн. Л. : ЗЦКЦ, 2007. С. 127.

[331] Там само.

[332] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)[333]; як «…публічну, професійну діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» (ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»)[334];

– *професійну діяльність суддів (суддівську службу)*[335] як діяльність громадян України, які, згідно із Конституцією України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів», призначені на посаду судді та займають штатну суддівську посаду в одному із судів України, яка спрямована на здійснення правосуддя на професійній основі;

– *професійну службу прокурорів (прокурорську службу)* – вид діяльності громадян України, які, згідно із Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», займають посади прокурорів, яка спрямована на реалізацію на професійній основі функцій прокуратури;

– *військову службу* як «…державну службу особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. Час проходження військової служби зараховується громадянам України до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби» (ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»)[336];

– *альтернативну (невійськову) службу* як «…службу, яка запроваджується замість проходження строкової військової служби і має на меті виконання обов'язку перед суспільством … громадянами, які підлягають призову на строкову військову службу і особисто заявили про неможливість її проходження як такої, що суперечить їхнім релігійним переконанням, документально або іншим чином підтвердили істинність переконань та стосовно яких прийнято відповідні рішення» (ст.ст. 1, 4 2 Закону України «Про альтернативну (невійськову) службу»)[337];

– *патронатну службу* в державних органах як діяльність осіб на посадах радників, помічників, консультантів, уповноважених, прессекретарів, наукових консультантів (Президента України, Голови Верховної Ради України, його Першого

[333] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

[334] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02 травня 2023 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

[335] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 10.

[336] Про військовий обов'язок і військову служби : Закон України від 25 березня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text

[337] Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12 грудня 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12#Text

заступника, заступника, народних депутатів, Прем'єр-Міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України, суддів тощо) для забезпечення належної діяльності головним чином осіб, які займають державні політичні посади, що здійснюються від імені конкретних посадових осіб, із особливостями вступу, проходження та припинення такої діяльності, особливостями оплати (ст. 92 Закону України «Про державну службу»)[338] тощо. Саме на цей вимір погляду на публічну службу найчастіше звертають увагу вчені-адміністративісти у навчальних джерелах зі службового права (зокрема, Ю. Битяк, Н. Матюхіна, С. Федчишин)[339].

Залежно від змісту публічну службу умовному можна поділити на:

– *цивільну публічну службу,* що пропонується асоціювати з державною службою в органах державної влади, службою в органах місцевого самоврядування, яка характеризується переважно управлінсько-адміністративною спрямованістю, відсутністю військової організації та застосування примусових заходів, а також регулюється загальним законодавством про державну службу;

– *мілітаризовану публічну службу* – із службою у Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України, Службі безпеки України тощо, із «…наявністю спеціалізованого законодавства, яке визначає її засади; широке застосування спеціальних (статутних) актів; орієнтацією (спрямованістю) на виконання особливих завдань держави (наприклад, оборона держави, забезпечення державної безпеки, захист державного кордону України, захист суверенітету та територіальної цілісності України тощо), особливостями її проходження; широкими можливостями застосуванням заходів примусу для виконання завдань (зокрема, й заходів фізичного впливу, спецзасобів, вогнепальної зброї); впровадженням суворої службової дисципліни, особливої системи дисциплінарних стягнень, військових (спеціальних) звань, форменого одягу тощо)[340];

– *спеціалізовану публічну службу* – із службою у деяких органах державної влади (наприклад, органах прокуратури, митних органах тощо), яка передбачає поєднання як загальних правових засад регулювання відносин державної служби, так і спеціальних нормативно-правових актів, які визначають специфіку відповідного виду служби[341].

Залежно від завдань суб'єкта публічної адміністрації, в якому публічна служба проходить публічну службу, в її внутрішньому поділі можна поділити на: політичну службу, діяльність народних депутатів України, державну службу, професійну діяльність суддів, професійну діяльність прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу) тощо[342].

---

[338] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[339] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 9–12.

[340] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. С. 244–245.

[341] Там само.

[342] Там само. С. 242.

Залежно від того, де безпосередньо проходить публічна служба, можливий погляд на неї як на: а) службу в органах державної влади; б) службу в органах місцевого самоврядування; в) службу в інших суб'єктах публічної адміністрації.[343]

Залежно від посади, яку особа обіймає, під час проходження публічної служби, відповідно публічна служба розглядається як: а) публічна служба на керівних посадах (зокрема, служба на посадах керівника апарату центрального органу виконавчої влади); б) публічна служба на посадах спеціаліста (зокрема, служба на посаді секретаря судового засідання); в) публічна служба на посадах обслуговуючого персоналу (як-от, служба на адміністративно-технічній посаді); г) публічна служба, доступ до якої передбачає дотримання інших процедур (публічна служба народних депутатів України тощо)[344].

Залежно від способу допуску до публічної служби цілком логічно вести мову про: а) публічну службу за конкурсом; б) публічну службу за призначенням; в) патронатну публічну служба (із добором на посади патронатної служби осіб на власний розсуд посадової особи, для якої законодавством передбачена така служба)[345].

Моделі публічної служби:

– *закрита модель* (інколи її ще називають європейською, хоча і не тільки), із унормованим обмеженим доступом осіб до публічної служби, низькою мобільністю службовців у межах міжвідомчих переміщень (вона характерна для Японської держави, Французької Республіки, Фінляндської Республіки, Італійської Республіки, частково Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії тощо);

– *відкрита модель,* із відсутністю спеціалізованих («елітних») закладів з підготовки керівного персоналу, зі спрощеним доступом осіб до публічної служби, із більшою мобільністю публічних службовців стосовно внутрішніх та міжвідомчих переміщень, певною лояльністю до політичної діяльності службовців (характерна для Сполучених Штатів Америки, Королівства Швеції)[346]. Відповідний багатоманітний погляд на публічну службу дозволяє усвідомити всю унікальність її ресурсу, зовнішніх форм прояву та реалізації.

10.1.4 Обмеження і заборони публічних службовців

Обмеження та заборони публічних службовців варто розглядати як елемент їхнього правового статусу, основна мета впровадження яких – «…це забезпечення прозорого та ефективного функціонування публічної служби…, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями … створення умов для належного виконання владних повноважень»[347].

---

[343] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. *С.* 242.

[344] Там само. С. 245.

[345] Там само; Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : «Видавництво Людмила», 2023. С. 465–466.

[346] Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 126–127.

[347] Службове право України : навчальний посібник / А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. С. 259–260.

Основні ознаки заборон та обмежень публічних службовців:

– їх впровадження не довільне, а зумовлюється об'єктивною потребою ефективного виконання завдань і функцій публічної служби, створення правових перепон можливим зловживанням з боку публічних службовців;

– їх змістом є утримання від активної поведінки щодо реалізації прав і свобод, якими наділені громадяни України відповідно до Конституції України та інших законів України. «Вступаючи на службу, громадяни України свідомо покладають на себе додаткові обмеження та заборони, пов'язані безпосередньо із правовим статусом публічних службовців»[348];

– формальна визначеність, їх види, зміст закріплені у законодавчих актах, інколи вони прямо передбачені у Конституції України (наприклад, ст.ст. 41, 44 Конституції України).

Так, згідно із ст. 10 Закону України «Про державну службу», державний службовець не має права «1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії; 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборчій агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях» (ч. 3 ст. 10 Закону), а також «…не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації» (ч. 5 ст. 10 Закону)[349].

Ст. 19 цього самого Закону передбачає, що «…на службу не може вступити особа, яка: в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»; не може вперше вступити особа чоловічої статі віком до 60 років, яка не пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу, крім

[348] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 36–37.

[349] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

осіб, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби» (ч.ч. 2, 4 ст. 19 Закону)[350].

Класифікація заборон та обмежень:

за характером – соціальні (право на страйк), *політичні* (брати участь у політичній діяльності держави);

за наявністю антикорупційної спрямованості – антикорупційні й ті, що *такими не є*;

залежно від виду відповідальності за їх порушення – ті, за порушення яких передбачається *кримінальна відповідальність* (наприклад, обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища), ті, за порушення яких передбачається *адміністративна відповідальність* (обмеження щодо сумісництва та суміщення), ті, за порушення яких передбачається *дисциплінарна відповідальність* (обмеження щодо дотримання політичної неупередженості)[351].

Обмеження щодо використання службових повноважень або свого становища. Цей вид «антикорупційного обмеження» – обмеження щодо використання публічними службовцями своїх службових повноважень або свого службового становища – закріплено у ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції». Воно поширюється на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також на інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перелік яких передбачений у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Зміст відповідного обмеження полягає у «…забороні державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування та іншим особам, на яких воно поширюється, використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із 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»[352].

«*Неправомірною вигодою*» варто вважати «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»), «*приватним інтересом*» – «…будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»[353]). За порушення обмеження

---

[350] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[351] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 37–38.

[352] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. С. 576–577.

[353] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

щодо використання службових повноважень або свого становища передбачається відповідальність, згідно із законом, а саме адміністративна або кримінальна.

Обмеження та заборони щодо одержання подарунка та відповідальність за порушення правил поводження із ним. *«Подарункові обмеження» (обмеження і заборони стосовно одержання подарунків та відповідальність за порушення правил поводження із ними*) передбачають поєднання заборон («табу», «жорстких обмежень») та обмежень («м'яких заборон») для публічних службовців.

«Заборонені подарунки», «жорсткі обмеження», «табу на подарунки».

Державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, а також іншим особам, перелік яких закріплений у п. 1 та п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки («*заборонені подарунки*», «*табу*», «*жорсткі обмеження*») для себе або близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні такої особи.

Законодавець зробив уточнення: «Особам, які за будь-який рік, починаючи з 2010 року, належали або належать до осіб, передбачених абз. 3 п. 3 підрозділу 9-4 «Особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб» розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати від членів сім'ї такої фізичної особи першого та другого ступенів споріднення, визначених пп. 14.1.263 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України, подарунки, які є активами, включеними до одноразової (спеціальної) добровільної декларації відповідно до п.п. 9-4 «Особливості застосування одноразового (спеціального) добровільного декларування активів фізичних осіб» розділу XX «Прикінцеві положення» Податкового кодексу України, протягом п'яти років з дати закінчення строку подання декларацій з одноразового (спеціального) добровільного декларування відповідно до Податкового кодексу України»[354]. Ці положення національного законодавства в повному обсязі узгоджуються зі ст. 18 Модельного кодексу поведінки посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування – додатка до Рекомендації R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 р., згідно з якою «посадовій особі взагалі заборонено вимагати або приймати подарунки, а також знаки уваги, прояви гостинності або інші будь-які вигоди для себе чи своєї родини, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими він має ділові чи політичні стосунки»[355], а також ст. 9 Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/ 59 Генеральної Асамблеї ООН від 12.12.1996 р.[356], та положен-

[354] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

[355] Model Code of Conduct for Public Officials. URL: http:workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf

[356] International Code of Conduct of Public Officials. URL: http:www.un.org/documents/ga/res/S1/aS1r059.htm]

нями зарубіжного законодавства (наприклад, ст. 5 Етичних правил для державних службовців Литовської Республіки, ст. 71 Федерального закону Німеччини про державних службовців, Етичних принципів поведінки державних службовців Королівства Норвегії, ст. 8 Кодексу етики посадових осіб та державних службовців Чеської Республіки тощо). У законодавстві США взагалі виділяються «заборонені джерела» для одержання подарунків, якими є особи, які мають намір вплинути на об'єктивність, неупередженість службовця під час його діяльності[357].

Під «*подарунком*», згідно із положеннями національного законодавстві слід розуміти «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають / одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Подарунок слід відмежовувати від цілого ряду суміжних правових понять, про що неодноразово зазначалося у навчальних, наукових джерелах з адміністративного права[358]. Так, подарунок слід відмежовувати від *неправомірної вигоди*, яка розглядається як «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав»[359] (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). Акцент слід зробити на тому, що саме відмінність подарунка від неправомірної вигоди полягає у тому, що відсутні законні підстави для її одержання, протиправний характер діянь публічного службовця, що знайшло відображення вже навіть у її назві – «неправомірна вигода».

Інколи «*подарунок*» (здебільшого «службовий подарунок») ототожнюється з «*пожертвою*» (тим більш, що раніше діючий вітчизняний базовий законодавчий акт використовував ці поняття як синонімічні). У розумінні сучасного антикорупційного законодавства це цілком виправданим, бо має місце збіг обов'язкових ознак, хоча й офіційна дефініція, закріплена у ЦК України, дещо відрізняється за змістовим наповненням. Закон визначає *пожертву* саме як різновид дарування. При цьому основною її ознакою вважає призначення дарунка, його загальнокорисну ціль, сутність якої полягає фактично у тому, що ним може користуватися невизначена кількість осіб. Якщо ж він (кошти, майно) призначається конкретній особі й призначення його (коштів, майна) не визначається, відповідно у такому випадку має місце звичайний договір дарування. Проте помилково ототожнювати

---

[357] Етичні норми поведінки державних службовців в системі органів виконавчої влади : Директива Управління службової етики державних органів США Звід Федеральних нормативних актів № 5, частина 2635.

[358] Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гелеветика», 2018. С. 12; Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 578.

[359] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

з пожертвою виділення коштів з державного або ж з місцевого бюджету, навіть і для загальнокорисних цілей, оскільки в такому випадку немає місця даруванню, бо кошти використовуються за прямим цільовим призначенням, а отже це не пожертва і не подарунок.

«*Обмежені подарунки», «м'які заборони».*

Публічні службовці можуть приймати подарунки («*обмежені подарунки*», «м'які заборони») *за умови* дотримання (їх інколи називають «*подарунки за умови*», «*умовні подарунки*»): по-перше, якщо відповідні подарунки не є «забороненими» (про це вже зазначалося); по-друге, якщо такі подарунки відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність; по-третє, якщо вартість таких подарунків одноразово не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, установлених на день прийняття подарунка, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня року, в якому прийнято подарунки (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»).

Для цих *«подарунків, для отримання яких встановлені межі»,* важливі є: 1) вартісна їх ознака; 2) джерело їх надходження (від однієї і тієї ж особи або групи осіб); 3) періодичність надходження (одноразово протягом року або ж кілька разів із акцентом на прив'язку до одного й того самого джерела та сукупну вартість отриманих подарунків).

У разі, коли подарунок дарується одноразово, його вартість визначається у прив'язці до прожиткового мінімуму саме на момент (день) прийняття цього подарунка. Натомість, коли подарунки даруються неодноразово, їх сукупна вартість визначається у прив'язці також до прожиткового мінімуму, однак встановленого саме на 1 січня того року, в якому подарунки (а вони можуть бути подаровані з перервою у півроку, дев'ять місяців тощо, й прожитковий мінімум може змінюватися) прийнято[360].

У правозастосуванні часто виникають питання стосовно тлумачення оціночного словосполучення *«відповідність подарунку загальновизнаним уявленням про гостинність».* У вітчизняній нормотворчій практиці й раніше спостерігався такий підхід до врегулювання цього питання. Так, наприклад, свого часу Міністерство юстиції України у роз'ясненні від 28.07.2011 р. «Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», щоправда, стосовно положень раніше чинного базового антикорупційного закону, зафіксувало, що «дозволеними подарунками можуть бути … прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко

[360] Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гелеветика», 2018, С. 14; Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. С. 579.

використовуються для налагодження добрих ділових відносин і зміцнення робочих стосунків»[361].

«Загальновизнані уявлення про гостинність» – це словосполучення, тлумачення якого пов'язане із проявом суб'єктивного оціночного розсуду особи, що ґрунтується на сформованих історично звичаях, традиціях, ритуалах, уподобаннях, смаках, історично зумовлених настановах суспільної свідомості щодо доброзичливого ставлення до особи, громадських об'єднань, держави, морально-етичних нормах спілкування. Вона може передбачати надання або ж обмін предметами, проявами зовнішньої уваги символічного (незначного за розміром, вартістю) характеру, без ознак систематичності[362].

«*Дозволені подарунки*» – подарунки для публічних службовців, щодо отримання яких зазначені обмеження не поширюються. Такими «дозволеними подарунками» є: а) подарунки від близьких осіб; б) подарунки, які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

При цьому ключовою буде вказівка саме на їх *«загальнодоступність»,* що нівелює специфіку правового статусу особи, якій ці подарунки надаються, пропонуються, а також специфіку її діяльності. Жодних обмежень щодо вартості, періодичності надання, дарування таких подарунків немає. Інколи подарунки від близьких осіб ще називають «подарунками на основі особистих відносин»[363]. Ці подарунки можна вважати *«особистими»,* такими, що не впливають і не можуть вплинути чи навіть створити враження щодо впливу на службову діяльність особи.

Законодавець детально регламентував *правила поводження публічних службовців із подарунками*, закріпив алгоритм їх дій у разі надходження їм пропозиції щодо одержання неправомірної вигоди або ж подарунка.

Так, зокрема, у разі надходження відповідної пропозиції такі особи зобов'язані, незважаючи на приватні інтереси, невідкладно вжити таких заходів: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, зокрема з числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції»).

Подарунки, одержані публічними службовцями, як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям («офіційні подарунки»), є державною або комунальною власністю

[361] Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гелеветика», 2018. С. 14.

[362] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 579–580.

[363] Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гелеветика», 2018. С. 14.

і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16.11.2011 р.[364]. Ці подарунки отримують зазначені особи, як правило, *«під час візитів, урочистостей, інших офіційних заходів».* Відповідно до цього Порядку, публічний службовець, який отримав подарунок, зобов'язаний передати його органові протягом місяця. За порушення встановлених обмежень щодо одержання подарунків передбачена відповідальність у ст. 172-5 КпАП України.

Згідно із Законом України від 08.07.2022 року «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» на період воєнного стану та впродовж одного місяця після його припинення або скасування не поширюється вимога щодо «відповідності загальновизнаним уявленням про гостинність», «вартісної ознаки» та «періодичності отримання» подарунків (ч. 2 ст. 23 Закону) у разі, якщо це «*цільові подарунки*» (гроші, матеріальні предмети, послуги тощо, якщо вони у повному обсязі передаються (із підтвердженням цього) на спеціальний рахунок НБУ для потреб ЗСУ, як гуманітарна допомога, пожертва передається для допомоги, захисту особам, які постраждали від збройної агресії проти України; одержуються як гуманітарна допомога, медична, лікарська особам, які фактично проживають на тимчасово окупованих територіях або ж територіях у зоні бойових дій або ж які змушені були залишити територію фактичного проживання), вони не підлягають оподаткуванню, декларуванню, особа не зобов'язана повідомляти про суттєві зміни у своєму матеріальному стані.

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Закріплення відповідного обмеження в законодавстві України цілком узгоджується з міжнародними правовими стандартами (ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, Рекомендації № R(2000)10 Комітету Міністрів ради Європи державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000 р.), які унеможливлюють зайняття публічним службовцям будь-яких посад, будь-якою діяльністю, участь у будь-яких відносинах, які є «несумісними» чи «перешкоджають» виконанню цією особою обов'язків як спеціального суб'єкта, або ж передбачають повідомлення (отримання дозволу) у встановленому порядку на «зовнішню діяльність» («іншу оплачувану діяльність», «поза основною діяльністю»). Цей різновид «антикорупційного обмеження» передбачений у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» й поширюється на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також інших осіб, визначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 відповідного Закону. Водночас, це обмеження не поширюється на депутатів Верховної Ради АРК,

[364] Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова КМУ від 16 листопада 2011 р. N 1195. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-п#Text

депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб у державних органах, осіб, зазначених у пп. «к» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (крім осіб, зазначених в інших підпунктах п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону)[365].

У ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено *три види забороненої для відповідних осіб діяльності*: а) підприємницька діяльність; б) інша оплачувана діяльність; в) входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Законодавець розмежовує підприємницьку та іншу оплачувану діяльність, хоча й вважає їх однаковими для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, використовуючи сполучник «або» при їх перерахуванні.

Заборона публічним службовцям передбачена стосовно зайняття іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. Фактично мова йде про заборону на «зовнішню діяльність», діяльність, яка є «зовнішньою» по відношенню до основної діяльності уповноваженої особи, хоча законодавець передбачає і певні винятки. Зокрема, дозволеними для відповідних осіб є шість видів іншої оплачуваної діяльності, а саме: а) викладацька діяльність; б) наукова діяльність; в) творча діяльність; г) медична практика; д) інструкторська практика; е) суддівська практика зі спорту.

Аналіз п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» також свідчить про те, що перераховані види «іншої оплачуваної діяльності», які вважаються винятком із загального правила й можуть бути дозволеними, не тільки в разі відсутності в них ознак підприємницької, а й у разі «…якщо інше непередбачено Конституцією або законами України». Тобто законодавець фактично закріпив «пріоритет Конституції та спеціальних законів» по відношенню до Закону України «Про запобігання корупції» у врегулюванні цього питання. Порушення відповідного обмеження передбачає адміністративну відповідальність за ст. 172-4 КпАП України.

На період дії правового режиму воєнного стану, згідно із Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про особливості організації трудових відносин у період воєнного стану», «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» в умовах воєнного стану», впроваджено «м'яку» альтернативну модель обмеження (поряд із чинною), яка дозволяє тимчасово у разі перебування особи у відносинах простою, призупинення дії контракту, відпустки

[365] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

без збереження заробітної плати тощо, займатися «іншою оплачуваною діяльністю», однак із дотриманням загальних вимог запобігання конфлікту інтересів, усуненням передумов для «зрощування» публічної служби і бізнесу. Така діяльність має бути: а) тимчасовою (на відповідний період); б) винятковою (за умови впровадження такого режиму й у разі якщо особа перебуває у відносинах «паузи» у виконанні службових обов'язків й отримання заробітної плати), а отже, «м'яка» модель поширюється лише на таких осіб; в) зовнішньою оплачуваною, однак із дотриманням загальних вимог щодо усунення підстав для «зрощування» публічної служби та бізнесу[366].

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (обмеження для експублічних службовців). Цей вид обмежень – «обмеження для екссслужбовців», «ексчиновників», закріплене у ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», зміст та призначення якого полягає в обмеженні прагнення відповідної особи «використати» колишні службові повноваження та пов'язані із цим можливості, в т.ч. інформацію, у приватних інтересах[367].

Цей вид обмеження включає кілька складових, оскільки передбачає декілька обмежень для експублічних службовців:

– 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 особи, зазначені абз. 1 ч. 1 ст. 26 Закону, 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;

– розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, окрім випадків, установлених законом. Привертає увагу, що Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає строку дотримання цієї складової обмеження;

– протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема, 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[368].

Із трьох обмежень два передбачають строковість дії обмеження, одне – безстроковість. Так, обмеження щодо трудових, цивільно-правових та господарсько-правових відносин, а також щодо представництва інтересів будь-якої особи у справах (зокрема, й що розглядаються в судах) обмежуються *одним роком* з моменту припинення

[366] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

[367] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 587–588.

[368] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

особою діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Обмеження щодо розголошення інформації діє *безстроково*.

Порушення встановленого п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» обмеження щодо укладання трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного договору. Правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції», можуть бути визнані недійсними. У разі виявлення порушень, передбачених ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним.

Обмеження спільної роботи близьких осіб. Обмеження спільної роботи близьких осіб закріплене у ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», воно полягає фактично в забороні для публічних службовців мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або ж самим бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням ними повноважень близьким їм особам. Законодавство України передбачає обов'язок осіб, які претендують на зайняття посад публічної служби, повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Мова йде саме про «*пряме підпорядкування*», «*безпосереднє підпорядкування*».

«*Прямим підпорядкуванням*» варто вважати «відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

«*Близькими особами*» вважаються: «…члени сім'ї суб'єкта особи, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). При цьому «*членами сім'ї*» є: «…а) особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття – незалежно від спільного проживання із суб'єктом; б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

Ці положення *не поширюється* на: «1) народних засідателів і присяжних; 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи, крім випадків прийняття близької особи на роботу помічником-консультантом народного депутата України, помічником-консультантом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, помічником-консультантом

депутата місцевої ради; 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах» (перелік гірських населених пунктів визначений постановою Кабінету Міністрів України «Про перелік населених пунктів, яким надано статус гірських» від 11.08.1995 р.).

Публічні службовці, в разі виникнення відносин прямого підпорядкування зобов'язані повідомити про конфлікт інтересів у строки і в порядку, визначеному законодавством. Порушення такого обов'язку передбачає відповідальність згідно зі ст. 172-7 КУпАП. Неповідомлення про виникнення відносин прямого підпорядкування може стати підставою й дисциплінарної відповідальності відповідних осіб.

Заходи, спрямовані на усунення прямого підпорядкування близьких осіб:

а) у разі виникнення обставин, що порушують вимоги обмеження спільної роботи близьких осіб, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у 15-денний строк (заходи *самостійного* врегулювання);

б) якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування (заходи *зовнішнього* врегулювання);

в) у разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади (заходи *зовнішнього* врегулювання)[369].

10.1.5 Декларування доходів публічних службовців

Декларування доходів публічних службовців – один з інструментів фінансового контролю, закріплених у Розділі VII Закону України «Про запобігання корупції», Наказі НАЗК від 23.07.2021 р. № 448/21 «Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», Наказі НАЗК від 20.08.2021 р. № 539/21 «Про затвердження Порядку перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомленні НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій». Правові засади фінансового контролю також закріплені у Наказі НАЗК від 23.07.2021 р. № 451/21 «Про затвердження Порядку інформування НАЗК про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента», Наказі НАЗК від 29.01.2021 р. № 26/21 «Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» тощо.

Подання декларацій публічними службовцями (антикорупційне декларування, е-декларування) – складова фінансового контролю, що здійснюється шляхом заповнення декларації на офіційному вебсайті НАЗК, її перевірці в порядку і на підставах, передбачених законодавством.

[369] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

Типи декларацій:

а) *декларація кандидата на посаду* – подається до призначення або обрання особи на посаду, охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому особа подала заяву на посаду (участь у конкурсі, реєстрацію кандидата), якщо інше не передбачено законодавством, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

б) *щорічна декларація* – подається щорічно у період 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року;

в) *декларація перед звільненням* – охоплює період, що не охоплювався раніше поданими деклараціями та подається не пізніше дня звільнення, а в разі звільнення з ініціативи суб'єкта призначення – не пізніше 20 робочих днів із дня, коли особа дізналась або повинна була дізнатися про звільнення;

г) *декларація після звільнення* – подається до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, в якому було припинено таку діяльність, охоплює звітний рік (період з 01 січня до 31 грудня включно), що передує року, в якому подається декларація, та містить інформацію станом на 31 грудня звітного року.

Подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться НАЗК. НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до цього реєстру на своєму офіційному вебсайті[370].

Види контролю декларацій, що зміцнює НАЗК: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль.

Повна перевірка декларації полягає у «…з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення і може здійснюватися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також протягом трьох років після припинення такої діяльності» (ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції»). Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується НАЗК. Обов'язковій повній перевірці також підлягають декларації, подані іншими суб'єктами декларування, у разі виявлення у них невідповідностей за результатами логічного та арифметичного контролю» (ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції»).

Слід звернути увагу на досвід використання «*добровільного (спеціального) декларування*», що було запроваджено відповідно до Закону України від 15.06.2021 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України

[370] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету». *Одноразове (спеціальне) добровільне декларування* – це особливий порядок добровільного декларування фізичною особою належних їй активів, розміщених на території України та/або за її межами, якщо такі активи фізичної особи були одержані (набуті) такою фізичною особою за рахунок доходів, що підлягали в момент їх нарахування (отримання) оподаткуванню в Україні та з яких не були сплачені або сплачені не в повному обсязі податки і збори відповідно до вимог законодавства з питань оподаткування та/або міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та/або які не були задекларовані в порушення податкового та валютного законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, протягом будь-якого з податкових періодів, що мали місце до 1 січня 2021 року. Одноразове (спеціальне) добровільне декларування проводилося у період з 1 вересня 2021 року до 1 вересня 2022 року та передбачало сплату збору з одноразового (спеціального) добровільного декларування в порядку, строки і розмірах, визначених законодавством.

У період дії правового режиму воєнного стану в Україні призупинялося виконання обов'язку публічних службовців щодо декларування, повідомлення про суттєві зміни у своєму майновому стані, діяла «м'яка» модель обмеження щодо «цільових» подарунків та суміщення й сумісництва, проте з поступовим відновленням «стандартних» вимог у 2025 році та повним їх відновленням після припинення або ж скасування дії такого стану.

За порушення вимог фінансового контролю державні службовці та інші визначені законом особи несуть відповідальність, передбачену законодавством.

10.2 Основи правового статусу державного службовця

10.2.1 Поняття державної служби та державного службовця

Державна служба – вид публічної служби. Згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу», *державну службу* слід розглядати як «публічну, професійну, політично нейтральну (неупереджену) діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у т.ч. й розроблення, проведення експертизи програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном

та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством»[371].

О*знаки державної служби*: а) її змістом є діяльність, спрямована на практичну реалізацію завдань та функцій держави; б) публічний характер; в) постійний характер; г) професіоналізм; д) оплатність; е) політична неупередженість; є) здійснюється особами, якими є державні службовці, на посадах державної служби в органах державної влади та їх апараті.

Державним службовцем, згідно із ч.2 ст.1 Закону України «Про державну службу», є «…громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби»[372].

10.2.2 Види державних службовців

Державні службовці поділяються на *види*:

Залежно від гілки влади, в органі якої особа проходить державну службу: а) державні службовці, що проходять службу в Апараті Верховної Ради України; б) державні службовці, які проходять службу в органах виконавчої влади, їх апараті; в) державні службовці, що проходять службу в інших органах державної влади;

Залежно від порядку проходження державної служби – а) *цивільні* державні службовці; б) *мілітаризовані* державні службовці (наприклад, військовослужбовці ЗС України).

Залежно від особливостей служби, наявності спеціального нормативно-правового акта, який визначає правовий статус органу державної влади, в якому особа проходить службу, поділяються на *підвиди:* а) спеціалізовані цивільні державні службовці (наприклад, посадові особи дипломатичної служби України); б) функціональні цивільні державні службовці (наприклад, державні службовці, що проходять службу у місцевих державних адміністраціях). Функціональних цивільних службовців можна розподілити на види залежно від *категорії посад*, які вони обіймають: а) державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії «А»; б) державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії «Б» (керівники структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади, їх заступники тощо); в) державні службовці, що обіймають посади державної служби категорії «В» (посади, не віднесені до категорій «А», «Б»).

Залежно від *присвоєних рангів* державних службовців – державні службовці за 9-ми рангами. Згідно зі ст. 39 Закону України «Про державну службу» *ранг державного службовця* – це «вид спеціальних звань, що присвоюються держслужбовцям»[373]. Всього встановлено дев'ять рангів державних службовців.

---

[371] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[372] Там само.

[373] Там само.

Залежно від строку виконання повноважень на посаді державної служби державні службовці поділяються на: а) тих, строк виконання повноважень яких не встановлений (*безстрокові*); б) тих, які призначаються на посаду державної служби на певний термін (*строкові*).

З*алежно від способу зайняття посади державної служби* державні службовці поділяються на: а) тих, хто призначаються на посади державної служби *за результатами конкурсу*. Так, згідно зі ст. 21 Закону України «Про державну службу», вступ на державну службу здійснюється за результатами конкурсу («загальний» вид), та б) тих, хто призначається на посаду державної служби *без конкурсного відбору* («особливий» вид). Відповідно до ч. 5 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Роз'яснення НАДС від 01.03.2022 р. № 147-р/з «Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану», у разі набуття статусу військової районною, обласною державною адміністрацією посади у них можуть заміщуватися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються у встановленому законодавством порядку до них, із залишенням їх на військовій службі, службі у правоохоронних органах, служби цивільного захисту, які відряджаються для виконання завдань в інтересах оборони та захисту її території без виключення їх зі списків особового складу, а також за рішенням керівника відповідної адміністрації на посади державної служби можуть призначатися інші особи, які мають спеціальні знання, досвід, без конкурсного відбору. Окрім того, за таких умов передбачена можливість у штатному розписі замість вакантних посад державної служби передбачати посади обслуговуючих чи посад патронатної служби»[374].

З*а характером функцій, що виконуються,* державні службовці можуть поділятися на: а) посадових осіб, б) спеціалістів, в) допоміжний персонал;

З*а характером праці та обсягом повноважень* державні службовці можуть поділятися на: а) керівників, б) спеціалістів, в) виконавців (технічних виконавців);

З*а обсягом посадових обов'язків* державні службовці можуть поділятися на: а) посадових осіб та б) осіб, які такими не є[375]. Можна зустріти й інший варіант такого поділу: а) посадові особи, б) представники влади, в) адміністративно-допоміжний персонал, г) функціональний (оперативний, основний) персонал[376].

---

[374] Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 01.03.2022 р. № 147 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prijomu-na-robotu-do-derzhavnih-organiv-pid-chas-voyennogo-stanu

[375] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 25.

[376] Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 128.

10.2.3 Права та обов'язки державних службовців

Права та обов'язки державного службовця є обов'язковими елементами його правового статусу, формуючи «правовий статус державного службовця у вузькому розумінні». *Права державного службовця* – це «передбачена законодавством міра його можливої поведінки, яка забезпечується гарантіями»[377], водночас обов'язки державного службовця є «регламентованою законодавством мірою необхідної, неналежної поведінки, яка вимагається від нього з метою ефективного виконання завдань і функцій держави»[378]. Поряд із правами, обов'язками правовий статус державного службовця також формують відповідальність, законні інтереси, гарантії («правовий статус державного службовця в широкому розумінні»). Проте саме регламентації прав та обов'язків державного службовця законодавець приділяє багато уваги, у правовій науці пропонується навіть їх класифікація.

Так, права і обов'язки державного службовця можна класифікувати *залежно від «прив'язки» до державної служби* на: а) *громадянські*, які характерні для всіх громадян України, за винятком обмежень, пов'язаних із перебуванням особи на державній службі; б) *службові,* які характерні саме для осіб, які проходять державну службу. При цьому службові права та обов'язки, у свою чергу, поділяються *залежно від специфіки державної служби (виду, посади)* на: а) *загальнослужбові* (для всіх державних службовців, визначені у «базових» актах законодавства про державну службу; б) *спеціальні* («спеціально-посадові»), характерні для окремих посад державної служби, визначені посадовими інструкціями, положеннями про структурні підрозділи, характерні для служби в окремих органах або ж для служби у певний період тощо. Спеціальні права та обов'язки, зокрема й із внутрішнім поділом на підвиди, виникають з моменту набуття особою статусу державного службовця (складання присяги службовця, прийняття суб'єктом державної адміністрації, іншим суб'єктом адміністративного акта про призначення, обрання особи на посаду державної служби)[379]. Вони залежать від виду державної служби; органу, в якому особа проходить державну службу; посади, яку особа обіймає, тощо[380].

Згідно із ст. 7 Закону України «Про державну службу», *основними правами державного службовця* є: «…право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; право на чітке визначення посадових обов'язків; право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; право на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; право

---

[377] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 248.

[378] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 28.

[379] Там само. С. 26.

[380] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. С. 534.

на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених законодавством; право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства; право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень; право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри»[381]. Державні службовці можуть реалізовувати й інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про державну службу»).

Основні обов'язки державного службовця: «…дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; з повагою ставитися до державних символів України; обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; надавати публічну

[381] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

інформацію в межах, визначених законом»[382]. Державні службовці можуть виконують й інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення) (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу»). Крім того законодавець передбачив, що «…у разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу»).

В окремих законодавчих актах, які закріплюють засади окремих різновидів державної служби, можуть бути передбачені й інші («спеціалізовані») права та обов'язки, які притаманні конкретному різновиду державної служби. Наприклад, у Законі України «Про дипломатичну службу» передбачено права посадових осіб дипломатичної служби: «…посадові особи дипломатичної служби користуються правами, визначеними для державних службовців Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про дипломатичну службу». Посадові особи дипломатичної служби під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України користуються привілеями та імунітетами відповідно до норм міжнародного права» (ст. 10 Закону), а обов'язки – «…посадові особи дипломатичної служби виконують обов'язки, визначені для державних службовців Законом України «Про державну службу», з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про дипломатичну службу». Посадові особи дипломатичної служби під час проходження дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України зобов'язані поважати закони, правила і традиції держави перебування, гідно представляти Україну» (ст. 11 Закону)[383].

В умовах дії правового режиму воєнного стану тимчасово можуть обмежуватися права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а отже, і державного службовця (відповідно до п. 3 Указу Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»). Проте такі обмеження мають бути тимчасовими, на період дії правового режиму воєнного стану, в межах та обсязі, що є необхідними для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що передбачено ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

---

[382] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[383] Про дипломатичну службу : Закон України від 07 червня 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text; Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 250.

10.2.4 Прийняття на державну службу

У законодавстві відсутнє визначення «вступ на державну службу» як аналог «прийняття на державну службу», що й зумовило формулювання в правовій науці двох підходів до його розуміння:

– *вузьке розуміння* – розгляд прийняття на державну службу (вступ на державну службу) як окремої процедури, яка передує «проходженню державної служби»;

– *широке розуміння* – розгляд прийняття на державну службу (вступу на державну службу) як обов'язкового складового елементу «проходження служби»[384].

Прийняття на державну службу охоплює відносини між уповноваженим законом суб'єктом та особою, яка бажає вступити на службу, щодо проведення конкурсу на заміщення вакантної посади служби, призначення переможця конкурсу на посаду й вирішення всіх питань, безпосередньо пов'язаних із набуттям особою правового статусу державного службовця. На період дії в Україні правового режиму воєнного стану передбачається можливість впровадження особливих умов вступу, проходження та припинення державної служби згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» й іншими законодавчими актами.

Законодавством України передбачено: вимоги для осіб, які претендують на вступ на державну службу («позитивні умови»); перешкоди для вступу особи на державну службу («перепони для прийняття на державну службу»).

Вимоги для осіб, які претендують на державну службу, умовно поділяються на:

– *загальні*, тобто ті, що передбачені законом незалежно від категорій посади, органу, на вакантну посаду в якому особа претендує;

– *спеціальні*, тобто ті, що передбачаються у спеціальних законах, які регулюють діяльність окремих органів, установ, в яких передбачено проходження особою державної служби[385].

При цьому законодавець закріпив в узагальненому вигляді вимоги до осіб, які бажають реалізувати своє право на державну службу. *Право на державну службу* мають особи, які є громадянами України; є повнолітніми; які володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Національною комісією зі стандартів державної мови; яким присвоєно рівень вищої освіти: для посад категорії «А», «Б» – магістра; для посад категорії «Б» – бакалавра, молодшого бакалавра (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу»).

Перешкоджають вступу особи на державну службу (перешкоди для прийняття): визнання особи недієздатною або такою, дієздатність якої обмежена; судимість особи за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; позбавлення особи права займатися діяльністю, пов'язаною із виконанням функцій держави, або займати відповідні посади відповідно

[384] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 114.

[385] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 476.

до рішення суду; притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (протягом 3-х років з для набуття законної сили відповідним рішенням суду); наявність у особи громадянства іншої держави; непроходження особою спеціальної перевірки або ж ненадання особою згоди на її проведення; поширення на особу дії заборон, установлених Законом України «Про очищення влади» (ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу»).

Допуск особи на державну службу здійснюється за результатами конкурсу, за винятком випадків, передбачених законодавством. Так у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну посаду або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, за рішенням суб'єкта призначення може здійснюватися без обов'язкового проведення конкурсу (ч. 5 ст. 22 Закону України «Про державну службу»). У випадку виникнення обставин підпорядкування близьких осіб і неусунення у визначений законом термін такого підпорядкування, керівник державної служби може перевести службовця за його згоди на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому органі або дати згоду на переведення його до іншого державного органу без обов'язкового проведення конкурсу (ст. 32 Закону України «Про державну службу»).

Конкурс проводиться з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки («компетентнісний підхід до формування кадрового ресурсу державної служби»). Конкурс – центральна процедура прийняття особи на державну службу, яка врегульована Законом України «Про державну службу» (Глава 2 Розділ IV), Постановою КМУ від 25.03.2016 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» (в редакції постанови КМУ від 27.08.2021 р. № 798)[386] тощо.

Конкурс на заміщення вакантних посад державної служби умовно поділяється на види: *відкритий* (за загальною процедурою) та *закритий* (на посади державної служби, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, державною таємницею, обороною, національною безпекою тощо). Перелік посад, на заміщення яких проводиться закритий конкурс, його особливості визначаються КМУ; *первинний* (уперше) та *повторний* (у разі: встановлення факту порушення умов та/або порядку проведення конкурсу, яке могло істотно вплинути на його результати; за результатами конкурсу не визначено кандидата на зайняття посади державної служби; виявлено обмеження щодо вступу на державну службу переможця конкурсу та відсутності іншого за результатами конкурсу кандидата на зайняття посади державної служби; відмови переможця від зайняття посади державної служби або відсутності кандидатур, визначених Комісією або конкурсною комісією для розгляду суб'єктом призначення або керівником державної служби з метою визначення переможця

[386] Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 27.08.2021 р. № 798). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text

конкурсу. Рішення конкурсної комісії скасовується суб'єктом призначення й не пізніше 10 календарних днів оголошується про проведення повторного конкурсу (ст. 30 Закону України «Про державну службу»)[387].

Етапи конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби: прийняття рішення про оголошення конкурсу, оприлюднення рішення оголошення конкурсу, прийняття документів від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі, попередній розгляд поданих документів на відповідність установленим законом вимогам, проведення тестування й визначення його результатів, виконання ситуаційних завдань та визначення їх результатів, проведення співбесіди й визначення її результатів, проведення підрахунку результатів конкурсу та визначення переможця, оприлюднення результатів конкурсу.

Рішення про призначення або відмову у призначенні приймається за результатами спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», Законом України «Про очищення влади», Постановою КМУ від 25.03.2015 р. № 171 «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком», Рішенням НАЗК від 17.06.2016 р. № 2 «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків». Спецперевірка проводиться за письмовою згодою особи, яка претендує на посаду, у строк, що не перевищує 25 календарних днів з дня надання згоди. У разі ненадання особою такої згоди, питання призначення її на посаду служби не розглядається.

Рішення про призначення особи на посаду приймається: на посаду категорії «А» – суб'єктом призначення; на посаду категорії «Б», «В» – керівником державної служби. Рішення про призначення особи на посаду приймається впродовж строку призначення: після закінчення строку оскарження результатів конкурсу; у разі оскарження результатів конкурсу – після прийняття рішення за скаргою, але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу (на підставі протоколу засідання конкурсної комісії).

У день призначення особи на посаду служба управління персоналом організовує складання особою *Присяги службовця* (особою, яка вперше призначається на посаду служби), з цього моменту особа ознайомлюється під підпис з актом про призначення, правилами службового розпорядку, посадовою інструкцією, набуває статусу службовця.

В умовах дії правового режиму воєнного стану в державі впроваджено особливі засади правового регулювання відносин вступу на службу, які б забезпечували релевантність їх нагальним вимогам відповідного часу, а саме: призупинено проведення конкурсної процедури вступу на державну службу (доступ до Єдиного порталу вакансій державної служби, проведення тестування, виконання кейсових завдань, співбесіди

[387] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

тощо), впроваджено «тимчасові спеціальні правила» прийняття на службу осіб згідно із вимогами Законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про військово-цивільні адміністрації», призупинено дію положень чинного законодавства, зокрема, щодо подання декларації кандидата на посаду державної служби, подання сертифікату про рівень володіння державної мови, проведення спеціальної перевірки тощо.

10.2.5 Проходження державної служби

Проходження державної служби розглядається як аналог службової кар'єри, щодо розуміння якої умовно можна виділити два підходи: *вузький*, згідно з яким службова кар'єра ототожнюється виключно із просуванням по службі; *широкий,* згідно з яким службова кар'єра охоплює все просування по службі, процедури, які створюють передумови для просування по службі або ж є результатом такого просування, а також всі інші процедури, які не пов'язані із просуванням, проте є дотичними до проходження особою служби[388]. У законодавстві легальне визначення «*службова кар'єра*» відсутнє. Зазначено, що «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу» (ст. 40 Закону), а також уточнено «прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються» (ст. 38 Закону), засади їх закріплені у розділі V «Службова кар'єра», що дозволяє розглядати проходження державної служби саме як аналог службової кар'єри.

Службову кар'єру правомірно визначати як сукупність: *процедур просування по службі* – шляхом здійснення особою вищої посади за підсумками конкурсу (конкурс на зайняття посади публічної служби; призначення переможця конкурсу на вищу посаду публічної служби); *процедур, що сприяють* (створюють передумови) *просуванню особи по службі або ж є результатом такого просування* (оцінювання результатів діяльності службовців, підвищення рівня професійної компетентності, присвоєння чергового рангу тощо); *процедур, які не пов'язані із створенням передумов для просування особи по службі або ж не є результатом такого просування, водночас, які пов'язані із перебуванням особи на публічній службі* (службове відрядження особи, переведення службовця)[389].

Службова кар'єра особи безпосередньо пов'язана з посадами, категоріями посад служби та рангами службовців. *Посада державної служби* – вид державних посад, «визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з встановленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених Законом України «Про державну службу» (ст. 2 Закону України «Про державну службу»). Згідно із Законом України «Про

[388] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 145–146.

[389] Там само.

державну службу» (ст. 6) впроваджено 3 категорії посад державної служби (ієрархічна система, побудована залежно від: порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, кваліфікації та професійних компетентностей службовців): категорія «А» (вищий корпус державної служби); категорія «Б»; категорія «В».

Згідно із Постановою КМУ від 01 квітня 2025 р. № 369 «Деякі питання проведення класифікації посад державної служби»[390], проведено перегляд результатів класифікації посад державної служби.

Службова кар'єра службовців безпосередньо пов'язана й із присвоєнням рангів державних службовців. *Ранг державного службовця* – «це вид спеціального звання». Передбачено присвоєння 9 рангів державних службовців у такому співвідношення з категоріями посади державної служби:

- посада державної служби категорії «А» 1, 2, 3 ранг;
- посада державної служби категорії «Б» 3, 4, 5, 6 ранг;
- посада державної служби категорії «В» 6, 7, 8, 9 ранг.

Порядок присвоєння рангів державних службовців регламентується Постановою КМУ від 20.04.2016 р. № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангів інших посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями»[391]. Щодо присвоєння чергових рангів державним службовцям, які проходять військову службу, слід зазначити, що, відповідно до абз. 3 п. 9 Порядку присвоєння рангів державних службовців, затвердженого постановою Кабінет КМУ від 20.04.2016 р. № 306 (зі змінами та доповненнями), державному службовцю, звільненому від виконання обов'язків на період проходження військової служби за призовом під час мобілізації або на особливий період, період проходження такої військової служби зараховується до стажу роботи для присвоєння чергового рангу. Отже, якщо у державного службовця виникло право на присвоєння чергового рангу в період участі у воєнних діях, то йому присвоюється відповідний ранг. Відповідне співвідношення між рангами державних службовців та іншими спеціальними званнями встановлюється для тих випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державної служби, на яких може присвоюватися нижчий ранг[392]. За таких умов особі присвоюється ранг держаного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціального закону.

НАДС приймає акти тлумачення (акти роз'яснення) з актуальних питань присвоєння рангів, зокрема й у період дії правового режиму воєнного стану. Серед таких, наприклад, Роз'яснення від 10 вересня 2025 р. № 196 р/з «Щодо включення часу служби в територіальній обороні державним службовцям до стажу роботи для

[390] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text

[391] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-п#Text

[392] Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. С. 148.

присвоєння чергового рангу»[393], Роз'яснення від 03 жовтня 2024 р. № 187 р/з «Щодо присвоєння рангу державного службовця у разі наявності у особи декількох спеціальних звань»[394], Роз'яснення від 29 вересня 2023 р. № 171 р/з «Щодо включення періодів роботи для присвоєння чергового рангу державного службовця у зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2023 року № 877 «Про внесення змін до Порядку присвоєння рангів державних службовців»[395].

Просування державного службовця по службі – центральна складова його службової кар'єри, що здійснюється з урахуванням професійних компетентностей, сумлінного виконання особою своїх посадових обов'язків шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Отримання особою відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для преміювання (ч. 9 ст. 44 Закону України «Про державну службу, наприклад, у період застосування до неї дисциплінарного проступку (ч. 2 ст. 40 Закону України «Про державну службу»).

Складовою службової кар'єри є й *оцінювання результатів службової діяльності особи*, правові засади якого регламентовані ст. 44 Закону України «Про державну службу», Постановою Кабінету КМУ від 23.08.2017 р. № 640 «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» (в редакції Постанови КМУ від 10.07.2019 р. № 591)[396]. НАДС приймає акти роз'яснення з актуальних питань оцінювання результатів роботи державних службовців. Такими актами, наприклад, є: Роз'яснення від 06 жовтня 2022 р. № 160 р/з «Щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, призначених на посади у період дії воєнного стану без проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»[397], Роз'яснення від 18 вересня 2024 р. № 182 р/з «Щодо встановлення премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності у 2024 році»[398].

Складовою службової кар'єри особи є *підвищення рівня її професійної компетентності*, правові засади якого регламентовані: ст. 48, 49 Закону України «Про державну службу», Постановою КМУ від 06.02.2019 р. № 106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого

[393] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vkliuchennia-chasu-sluzhby-v-terytorialnii-oboroni-derzhavnym-sluzhbovtsiam-do-stazhu-roboty-dlia-prysvoiennia-cherhovoho-ranhu

[394] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prysvoiennia-ranhu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-razi-naiavnosti-u-osoby-dekilkokh-spetsialnykh-zvan

[395] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vkliuchennia-periodiv-roboty-dlia-prysvoiennia-cherhovoho-ranhu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-zviazku-z-pryiniattiam-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-19-serpnia-2023-roku-877-pro

[396] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п#Text

[397] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-otsiniuvannia-rezultativ-sluzhbovoi-diialnosti-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-pryznachenykh-na-posady-u-period-dii-voiennoho-stanu-bez-provedennia-konkursu-na-zainiattia-posad-derzhavnoi-sl

[398] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vstanovlennia-premii-za-rezultatamy-shchorichnoho-otsiniuvannia-sluzhbovoi-diialnosti-u-2024-rotsi

самоврядування та депутатів місцевих рад» (у редакції від 21.07.2025 року)[399], наказом НАДС від 03.03.2016 р. № 48 «Про затвердження Порядку стажування деяких службовців»[400], наказом НАДС від 26.11.2019 р. № 211-19 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування»[401] тощо.

Професійна компетентність – це «…здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання, встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку» (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу»). Підвищення рівня професійної компетентності службовця варто розглядати як складову принципу професіоналізму (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу»), обов'язок державного службовця (п. 11 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу»). Підвищення рівня професійної кваліфікації здійснюється шляхом професійного навчання (набуття та вдосконалення рівня професійної кваліфікації службовця для його професійної діяльності), що проводиться постійно, а також стажування. Професійне навчання здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном. Сталою є практика використання допомоги міжнародних та зарубіжних партнерів для підвищення «якості» кадрового ресурсу державної служби. Так, у рамках проєкту Eng4PublicService з безкоштовного вивчення державними службовцями англійської мови на мультимедійній онлайн-платформі EF, який реалізується НАДС у співпраці з освітньою організацією EF Language Learning Solutions, метою якого є посилення мовної спроможності публічних службовців[402].

Елементом службової кар'єри варто вважати й *заохочення* – «позитивне стимулювання» службовців як … спосіб впливу через інтереси або ж свідомість, що спрямовує волю особи на здійснення корисних, з т. з. суб'єкта управляння, дій»[403]. *Види заохочень*: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу державного службовця; представлення до нагородження урядовими відзнаками і відзначення

[399] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text

[400] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text

[401] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text

[402] URL: https://nads.gov.ua/news/proiekt-eng4publicservice-z-bezkoshtovnoho-vyvchennia-publichnymy-sluzhbovtsiamy-anhliiskoi-movy

[403] Заохочення у службовому праві : навч. посіб / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; ЗНУ. Київ : Ін Юре, 2017. С. 273.

урядовими нагородами; представлення до відзначення державними нагородами (ст. 53 Закону України «Про державну службу»).

Для оперативного вирішення питань зайняття вакантних посад державної служби існує інститут *переведення державних службовців*. Без проведення конкурсу можливе *переведення службовця*: на іншу рівнозначну чи нижчу вакантну посаду в тому ж самому органі, зокрема в іншій місцевості – за рішенням керівника служби; на рівнозначну чи нижчу посаду в іншому органі, в т.ч. в іншій місцевості – за рішенням керівника служби в органі, з якого особа переводиться, та рішення керівника служби органу, до якого особа переводиться. Переведення можливе лише за умови наявності згоди службовця. Переведення особи на вищу посаду служби неможливе без проведення конкурсу. Переведення службовця не може бути прихованим покаранням.

Не дозволяється переведення: у разі виникнення в особи особливо важливих сімейних чи особистих обставин; до іншої місцевості вагітної жінки; особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років; особи з інвалідністю (ч. 3 ст. 41 Закону України «Про державну службу»). Передбачено певні особливості переведення службовців, які займають посади категорії «А», а також у разі реорганізації або ліквідації державних рангів, делегування та передачі її повноважень (ст. 22 Закону України «Про державну службу»).

Під час служби особи можуть *змінюватися істотні умови служби*. *Зміною істотних умов служби* варто вважати: а) зміну належності посади державної служби до певної категорії посад; б) зміну посадових обов'язків; в) зміну умов (система, розмір) оплати праці, соціально-побутового забезпечення; г) зміну режиму служби (в т.ч. неповний робочий час); д) зміну місця розташування органу (переміщення до іншого населеного пункту). Підставами для таких змін можуть бути: ліквідація або ж реорганізація органу; скорочення чисельності, штату працівників у зв'язку з оптимізацією структури органу, системи органів[404]. Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніш як за 30 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати. У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби він подає керівнику державної служби заяву про звільнення або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніш як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби. Якщо протягом 30 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли зазначені заяви, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби (ч. 4 ст. 43 Закону України «Про державну службу»)[405].

В умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану передбачена спрощена можливість переведення державних службовців, в т.ч. й військовослужбовців та осіб

[404] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[405] Там само.

рядового та начальницького складу правоохоронних органів для оперативного вирішення завдань оборони держави, забезпечення її функціонування у відповідний період згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану», «Про військово-цивільні адміністрації». НАДС використовує практику прийняття актів роз'яснення (актів тлумачення) з актуальних питань переведення. Такими актами є, наприклад, Роз'яснення від 13 серпня 2025 р. № 195 р/з «Щодо переведення державних службовців на рівнозначну або нижчу посаду державної служби у 2025 році в державних органах, що провели класифікацію посад державної служби»[406], Роз'яснення від 18 січня 2024 р. № 178 р/з «Щодо визначення рівнозначності посад державної служби та переведення державного службовця на іншу посаду державної служби»[407] тощо.

10.2.6 Припинення державної служби

Підстави для припинення державної служби:

– *у разі втрати права на державну службу або його обмеження* (припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами, або в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону України «Про державну службу»; наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб (ст. 84 Закону України «Про державну службу»);

– *у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби* (у разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку; у разі призначення на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби державний

[406] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennia-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-na-rivnoznachnu-abo-nyzhchu-posadu-derzhavnoi-sluzhby-u-2025-rotsi-v-derzhavnykh-orhanakh-shcho-provely-klasyfikatsiiu-posad-derzhavnoi-sluzhby

[407] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vyznachennia-rivnoznachnosti-posad-derzhavnoi-sluzhby-ta-perevedennia-derzhavnoho-sluzhbovtsia-na-inshu-posadu-derzhavnoi-sluzhby

службовець звільняється з посади в останній день строку дії контракту; державний службовець, призначений на посаду державної служби на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця; у такому разі тимчасово відсутній державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника державної служби не пізніш як за 14 календарних днів про свій вихід на службу) (ст. 85 Закону України «Про державну службу»));

– *за ініціативою державного службовця або за угодою сторін* (державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення; державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом; суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю (ст. 86 Закону України «Про державну службу»));

– *за ініціативою суб'єкта призначення* (скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; ліквідація державного органу; встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення; нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання (ст. 87 Закону України «Про державну службу»));

– *у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін* (поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; смерть державного службовця (ст. 88 Закону України «Про державну службу»));

– *у разі незгоди службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов* (у разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби він подає керівнику державної служби заяву про звільнення не пізніш як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби (ст. 43 Закону України «Про державну службу»);

– *у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку*, якщо інше не передбачено законом (ст. 83 Закону України «Про державну службу»));

– *у разі застосування заборон*, передбачених Законом України «Про очищення влади»[408] (*очищення влади (люстрація)* – це «…встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини)» (ст. 1 Закону України «Про очищення влади»[409];

– *з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби* (у разі укладення) (контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених Законом України «Про державну службу», підстави припинення державної служби (ст. 88-1 Закону України «Про державну службу»)).

Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби або безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників.

НАДС приймає акти роз'яснення з актуальних питань припинення державної служби. Такими актами, наприклад, є: Роз'яснення від 18 вересня 2025 р. № 197 р/з «Щодо пропозиції іншої посади державної служби у разі припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення»[410], Роз'яснення від 16 жовтня 2023 р. № 172 р/з «Щодо окремих питань припинення державної служби у разі виходу державного службовця на пенсію та продовження строку перебування на державній службі після досягнення державним службовцем 65-річного віку»[411],

[408] Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text

[409] Там само.

[410] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-propozytsii-inshoi-posady-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-za-initsiatyvoiu-subiekta-pryznachennia

[411] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremykh-pytan-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-vykhodu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-na-pensiiu-ta-prodovzhennia-stroku-perebuvannia-na-derzhavnii-sluzhbi-pisliadosiahnennia-derzhav

Роз'яснення від 03 квітня 2023 р. № 164 р/з «Щодо відсутності підстав для припинення державної служби у разі отримання державним органом сповіщення про те, що державний службовець зник безвісти за особливих обставин»[412], Роз'яснення від 27 листопада 2024 р. № 192 р/з «Щодо строку звільнення державного службовця у разі отримання ним негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання службової діяльності»[413].

В умовах дії правового режиму воєнного стану впроваджено *додаткові підстави* для припинення відносин державної служби. Зокрема, Роз'яснення НАДС від 21.04.2022 р. № 151-р/з «Щодо окремих підстав припинення державної служби» містить такі положення:

– відповідно до Закону України від 03.03.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність», який набрав чинності 15.03.2022 р., внесено зміни до законодавчих актів України, відповідно до яких передбачено кримінальну відповідальність (ст. 1111 КК України) за вчинення низки діянь, що сприяють збройній агресії на території України. Ч. 1 ст. 55 КК України доповнено новим абзацом, згідно з яким позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як основне або додаткове покарання за вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України, передбачених ст. 1111 КК України, призначається на строк від десяти до п'ятнадцяти років. Отже, припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу через колабораційну діяльність здійснюється з підстав набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави. Суб'єкт призначення державного службовця зобов'язаний при цьому звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення відповідного факту;

– *звільнення з посади державної служби згідно з ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» у разі вчинення державним службовцем*: порушення Присяги державного службовця; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення, можливе виключно за результатами дисциплінарного провадження, здійсненого в порядку, встановленому Законом та Порядком здійснення дисциплінарного провадження, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039;

[412] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vidsutnosti-pidstav-dlia-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-otrymannia-derzhavnym-orhanom-spovishchennia-pro-te-shcho-derzhavnyi-sluzhbovets-znyk-bezvisty-za-osoblyvykh-obstavyn

[413] URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-stroku-zvilnennia-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-razi-otrymannianym-nehatyvnoi-otsinky-za-rezultatamy-shchorichnoho-otsiniuvannia-sluzhbovoi-diialnosti

– *у разі виявлення за результатами розгляду дисциплінарної справи ознак кримінального правопорушення*, зокрема, передбаченого ст. 1111 КК України, суб'єкт призначення зобов'язаний протягом трьох календарних днів передати відповідну заяву та копію матеріалів справи до відповідного правоохоронного органу[414].

10.2.7 Юридична відповідальність державних службовців

Державні службовці, згідно з чинним законодавством, можуть бути суб'єктами дисциплінарної, матеріальної, адміністративної, кримінальної відповідальності.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до *дисциплінарної відповідальності* (ст. 64 Закону України «Про державну службу»). Підставою для дисциплінарної відповідальності державного службовця є вчинення ним *дисциплінарного проступку* – протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, передбачених законодавством, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення (ст. 65 Закону України «Про державну службу»).

Дисциплінарними проступками є: порушення Присяги державного службовця; порушення правил етичної поведінки державних службовців; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; дії, що шкодять авторитету державної служби; невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 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»; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня

[414] Щодо окремих підстав припинення державної служби : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 21.04.2022 р. № 151 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremih-pidstav-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhbi

їх виникнення; прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 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; 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 (ст. 65 Закону України «Про державну службу»)[415]. Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло 6 місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду[416].

За вчинення дисциплінарного проступку до державного службовця може бути застосоване одне з *дисциплінарних стягнень*: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби (ст. 66 Закону України «Про державну службу»). Законодавець чітко передбачив співвідношення дисциплінарного проступку та дисциплінарного стягнення, яке може бути застосоване за його вчинення, усуваючи тим самим суб'єктивний розсуд та підстави для різнотлумачення нормативно-правових положень. Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати: характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків (ст. 65 Закону України «Про державну службу»), а також обставини, які пом'якшують, та обставини, які обтяжують відповідальність державного службовця.

Дисциплінарні стягнення накладаються (застосовуються):

– 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;

– 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 (ст. 68 Закону України «Про державну службу»).

[415] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[416] Там само.

Для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється *дисциплінарна комісія* з розгляду дисциплінарних справ:

– стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», дисциплінарною комісією є Комісія, для державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників, дисциплінарну комісію утворює суб'єкт призначення;

– стосовно інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», дисциплінарну комісію утворює керівник державної служби в кожному державному органі.

На період дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання обов'язків (ст. 72 Закону України «Про державну службу»). Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення. Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні. Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення («погашення дисциплінарної караності»). Якщо державний службовець не вчинив нового порушення і виявив себе сумлінним службовцем, дисциплінарне стягнення стосовно нього може бути знято до закінчення року, протягом якого воно було накладено, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються (ст. 79 Закону України «Про державну службу»)[417].

Матеріальна відповідальність державних службовців. У разі заподіяння фізичним та юридичним особам матеріальної та моральної шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень ця шкода відшкодовується за рахунок держави (ч. 1 ст. 80 Закону України «Про державну службу). Держава має право зворотної вимоги (*вимоги регресу*) у розмірі та порядку, визначених законом, до: державного службовця, який заподіяв шкоду; посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче оплачуваної роботи

[417] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

(ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу). У разі застосування зворотної вимоги (вимоги регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, яку умисно заподіяно його протиправними діями або бездіяльністю (З. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу)[418].

Державні службовці також можуть бути суб'єктами адміністративної та кримінальної відповідальності (за діяння, безпосередньо пов'язані з порушенням положень законодавства під час виконання службових повноважень, використанням службового становища).

10.2.8 Управління державною службою

Систему управління державною службою формують:

а) *Кабінет Міністрів України*;

б) *центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (НАДС – Національне агентство України з питань державної служби), що* забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби; розробляє проєкти нормативно-правових актів з питань державної служби; видає нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування нормативно-правових актів у сфері державної служби; погоджує результати класифікації посад державної служби у державному органі, здійснює контроль за додержанням умов реалізації громадянами права на державну службу; забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів тощо (ст. 13 Закону України «Про державну службу)[419];

в) *Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії*[420] – постійно діючий колегіальний орган, правовий статус якого визначається Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, затвердженим Постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 243 (в редакції від 25.07.2023 р.)[421], до повноважень якої належить: погодження розроблених НАДС типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»; проводення конкурсів на зайняття посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозицій щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше трьох осіб; здійснення дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та внесення суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження (ст. 15 Закону України «Про державну службу);

---

[418] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text

[419] Там само.

[420] URL: https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi

[421] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-п#n9

г) *керівники державної служби в державному органі*, який «…організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів; забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі; забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється тощо (ст. 17 Закону України «Про державну службу»);

д) *служба управління персоналом державного органу* – структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу, який створюється (вводиться) у державному органі залежно від чисельності його персоналу (відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом НАДС від 03 березня 2016 року № 47 (у редакції наказу НАДС від 01 червня 2022 року № 40-22)[422], із прямим підпорядкуванням керівнику державної служби (обов'язки служби управління персоналом можуть бути також покладені на одного з державних службовців органу), що забезпечує «…здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством» (ст. 18 Закону України «Про державну службу»). НАДС підтримує діяльність служби управління персоналом державного органу, в т.ч. й методично у впровадженні HR-інструментів[423], прийняттям актів роз'яснення положень чинного законодавства[424], впровадженням Інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах у рамках грантів Світового банку № TF0A5324 щодо проєкту «Зміцнення управління державними ресурсами», що фінансується ЄС у рамках програми з реформування державного управління та державних фінансів (EURoPAF), та № TF0B6630 щодо проєкту «Програма підтримки управління державними фінансами в Україні», що фінансується ЄС в рамках програми підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM)[425], згідно із Постановою КМУ від 28 грудня 2020 року № 1343 (в редакції від 11.03.2025 року) «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах»[426], наказу НАДС

[422] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#n13

[423] URL: https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi/metodychna-pidtrymka-u-vprovadzhenni-hr-instrumentiv

[424] URL: https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personalom-na-derzhavnij-sluzhbi

[425] URL: https://public.nads.gov.ua/about

[426] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-п#Text

від 16 січня 2021 року № 6-21 «Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах»[427].

10.3 Служба в органах місцевого самоврядування

10.3.1 Поняття служби в органах місцевого самоврядування

Згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року[428], *служба в органах місцевого самоврядування* – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. За Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядуваня» від 02 травня 2023 року «*служба в органах місцевого самоврядування*» – це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Її проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування (ст. 1 Закону)[429].

10.3.2 Класифікація посад в органах місцевого самоврядування

Під *посадою в органі місцевого самоврядування* слід розуміти «визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю органу місцевого самоврядування з установленими посадовими обов'язками» (ст. 2 Закону України від 02 травня 2023 року).

Класифікація посад.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на: а) *посади службовців місцевого самоврядування, на які особи призначаються за результатами конкурсу або за іншою процедурою*, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування; б) *виборні посади,* на які особи обираються на місцевих виборах або обираються відповідною радою з числа її депутатів, або затверджуються відповідною радою, з визначеними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування; в) *посади працівників патронатної служби*, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради на строк його повноважень відповідно до законодавства про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом, для організаційного, інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення здійснення повноважень відповідним головою; г) *посади працівників*

[427] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-21#Text

[428] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

[429] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, визначені відповідною радою на підставі критеріїв, затверджених КМУ (ст. 6 Закону України від 02 травня 2023 року).

Посади службовців місцевого самоврядування також поділяються на *категорії* та *підкатегорії* залежно від порядку призначення, змісту та обсягу повноважень, ступеня відповідальності, необхідного рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування.

Класифікація категорій і підкатегорій посад:

– категорія I посади (підкатегорії I-1, I-2);
– категорія II посади (підкатегорії II-1, II-2);
– категорія III посади (підкатегорії III-1, III-2, III-3).

10.3.3 Права та обов'язки службовців органів місцевого самоврядування

Права службовців органів місцевого самоврядування – на «повагу до його особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, колег та інших осіб; чітке визначення посадових обов'язків; належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; підвищення рівня професійної компетентності відповідно до потреб органу місцевого самоврядування; просування по службі з урахуванням професійної компетентності, результатів службової діяльності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, крім випадків, передбачених законом; оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності; захист від незаконного переслідування з боку органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у разі повідомлення ним про факти порушення вимог цього або інших законів України; отримання за письмовим запитом від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, установлених законом; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби; вільний доступ до інформації про вакантні посади в органі місцевого самоврядування» (ст. 9 Закону України від 02 травня 2023 року)[430].

Основні обов'язки службовців органів місцевого самоврядування – «…дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування та правил етичної поведінки; не допускати порушення прав і свобод людини і громадянина; з повагою ставитися до державних символів України та символіки територіальних громад сіл, селищ, міст,

[430] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

районів і областей; обов'язково використовувати під час виконання своїх посадових обов'язків державну мову, не допускати її приниження чи зневажання, навмисного спотворення державної мови в офіційних документах і текстах, протидіяти можливим спробам її публічного приниження чи зневажання; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки; виконувати рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядження (накази) та доручення керівників, видані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності; дотримуватися визначених законодавством вимог щодо збереження інформації з обмеженим доступом; виконувати інші обов'язки, встановлені цим Законом та іншими законодавчими актами» (ст. 10 Закону України від 02 травня 2023 року)[431].

10.3.4 Вступ на службу в органах місцевого самоврядування. Проходження служби в органах місцевого самоврядування

Засади регламентації вступу та проходження служби в органах місцевого самоврядування, згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року, максимально синхронізовані за змістом із положеннями Закону України «Про державну службу» у частині вимог до кандидатів, «перепон» для вступу, процедури вступу та засад формування службової кар'єри особи. Так, право на службу в органах місцевого самоврядування мають « … повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою та відповідають вимогам до професійної компетентності» (ст. 18 Закону). Вимоги щодо кандидатів на зайняття посад службовця місцевого самоврядування є вимогами до їхньої професійної компетентності, що складаються із загальних та спеціальних вимог, стосовно кожної категорії окремо (ст. 19 Закону). Вступ на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом (ст. 20 Закону). Службовці місцевого самоврядування призначаються на посади безстроково, крім випадків, передбачених законодавством (наприклад, у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада, ст. 31 Закону). З кандидатів на посади службовців місцевого самоврядування, які мають відкладене право на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, формується кадровий резерв, із включенням до нього осіб строком на один рік з дня виникнення у них такого права (ст. 35 Закону). Формування службової кар'єри передбачає просування осіб, присвоєння їм рангів, професійне зростання особи та оцінювання результатів її діяльності (Розділ V)[432].

[431] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

[432] Там само.

10.3.5 Припинення служби в органах місцевого самоврядування

Підставами для припинення служби в органах місцевого самоврядування є: втрата права на службу в органах місцевого самоврядування або його обмеження; ініціатива службовця місцевого самоврядування або за угодою сторін; ініціатива керівника служби; закінчення строку перебування на посаді службовця місцевого самоврядування; обставини, що склалися незалежно від волі сторін; застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; незгода службовця місцевого самоврядування на проходження служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною її істотних умов; вихід службовця місцевого самоврядування на пенсію; досягнення службовцем місцевого самоврядування 65-річного віку або завершення відповідного строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку (у разі його продовження); переведення особи, за її згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або обрання (затвердження) на виборну посаду (ст. 71 Закону України від 02 травня 2023 року). Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, зміна інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, керівника служби та безпосередніх керівників не можуть бути підставою для припинення службовцем місцевого самоврядування служби на займаній посаді (ст. 71 Закону України від 02 травня 2023 року). У зв'язку з потребами служби службовець місцевого самовряду-вання за рішенням керівника служби може бути залишений на службі в органі місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку за його згодою. Розпорядження (наказ) про продовження строку перебування на службі в органі місцевого самоврядування приймається керівником служби щороку, але не більш як до досягнення службовцем місцевого самоврядування 70-річного віку. У разі відсутності рішення про чергове продовження строку перебування на службі в органі місцевого самоврядування службовець місцевого самоврядування звільняється в останній день відповідного річного строку (ст. 71 Закону України від 02 травня 2023 року). Рішення про звільнення з посади приймається: щодо службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії І, – сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради; щодо службовця місцевого самоврядування категорій ІІ і ІІІ – керівником служби (ст. 72 Закону України від 02 травня 2023 року)[433].

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає поняття та основні ознаки публічної служби?
2. Які принципи публічної служби закріплені в законодавстві України?
3. Які види публічної служби виокремлюються в Україні?
4. Які європейські стандарти публічної служби застосовуються в Україні?

[433] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text

5. Які обмеження та заборони встановлюються для публічних службовців?
6. Що таке конфлікт інтересів на публічній службі та способи його врегулювання?
7. У чому полягає сутність декларування доходів публічних службовців?
8. Що розуміється під державною службою та державним службовцем?
9. Які основні права та обов'язки державних службовців?
10. Який порядок прийняття на державну службу?
11. Які основні етапи проходження державної служби?
12. Які підстави припинення державної служби?
13. Які види юридичної відповідальності несуть державні службовці?
14. У чому полягає управління державною службою в Україні?
15. У чому полягає поняття служби в органах місцевого самоврядування?
16. Чим служба в органах місцевого самоврядування відрізняється від державної служби?
17. Який правовий статус службовців органів місцевого самоврядування?
18. Які підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування?

Розділ 11
НОРМАТИВНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

11.1 Поняття та ознаки нормативних актів публічної адміністрації

Нормативні акти публічної адміністрації займають провідне місце в системі джерел адміністративного права, оскільки саме через них здійснюється нормативне регулювання суспільних відносин та забезпечується здатність органів публічної адміністрації оперативно реагувати на суспільні потреби. Їх правова природа полягає у здатності регулювати адміністративні правовідносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, що ґрунтуються на сукупності галузевих норм і спрямовані на впорядкування публічно-правових процесів. Відповідно до положень Закону України «Про правотворчу діяльність», нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим суб'єктом у встановленому законом порядку, який містить норми права та розрахований на багаторазове застосування, що повною мірою відображає його сутнісні характеристики у сфері публічного адміністрування[434].

У науковій доктрині нормативний акт публічної адміністрації розглядається не лише як інструмент публічного адміністрування, а передусім як нормативна основа здійснення публічної влади, що визначає межі, підстави та способи реалізації владних повноважень. Він виступає формою об'єктивації публічної волі, забезпечуючи єдність і узгодженість адміністративної діяльності, а також правову визначеність та легітимність адміністративних рішень. Видання таких актів має на меті деталізацію та конкретизацію приписів законів, доведення їх до рівня безпосереднього правозастосування та створення належних юридичних умов для ефективного функціонування публічної адміністрації.

Визначення та наукове обґрунтування ознак нормативних актів публічної адміністрації має фундаментальне значення для теорії адміністративного права, оскільки дозволяє чітко окреслити їх місце у системі джерел права та відмежувати від інших форм адміністративної діяльності. Нормативні акти публічної адміністрації виступають основним інструментом реалізації адміністративно-владних функцій держави, забезпечуючи правове регулювання широкого кола суспільних відносин у сфері публічного адміністрування. Саме сукупність їх ознак зумовлює їх правову природу, юридичну силу та особливості застосування.

---

[434] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX від 27.09.2023 № 194. *Урядовий кур'єр*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

Першою і базовою ознакою нормативних актів публічної адміністрації є їх **нормативний характер**. Він проявляється у закріпленні загальних правил поведінки, що мають абстрактний зміст і не пов'язані з конкретною життєвою ситуацією. Такі правила формулюються з розрахунком на багаторазове застосування та спрямовані на врегулювання типових, повторюваних адміністративних відносин. Нормативність зумовлює стабілізуючу функцію цих актів, оскільки вони забезпечують однакове правове регулювання для всіх суб'єктів, які перебувають у сфері їх дії.

Тісно пов'язана з нормативністю ознака **неперсоніфікованості** нормативних актів публічної адміністрації. Вони адресуються невизначеному колу осіб, що визначається не індивідуальними характеристиками адресатів, а їх належністю до певної правової ситуації або статусу. Саме ця ознака дозволяє відмежувати нормативні акти від індивідуальних адміністративних актів, які спрямовані на конкретних суб'єктів і мають персоніфікований характер.

Важлива визначальна ознака нормативних актів публічної адміністрації – їх **підзаконний характер**. Вони приймаються на основі та на виконання Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Підзаконність означає не лише формальну ієрархічну залежність, але й змістову зумовленість таких актів, оскільки їх приписи не можуть виходити за межі законодавчого регулювання або суперечити йому.

Наступною ознакою **є прийняття нормативних актів публічної адміністрації виключно уповноваженими суб'єктами в межах їхньої компетенції**. Компетенція визначає обсяг правотворчих повноважень органів публічної адміністрації та слугує юридичною гарантією законності нормативного регулювання. Видання нормативного акта за межами компетенції спричиняє втрату ним юридичної сили й можливість визнання його незаконним у встановленому порядку.

Процедурна зумовленість – ще одна істотна ознака нормативних актів публічної адміністрації. Їх прийняття відбувається у межах спеціально визначеної правотворчої процедури, яка охоплює стадії підготовки, погодження, прийняття та офіційного оформлення акта. Дотримання процедури забезпечує прозорість, обґрунтованість і передбачуваність адміністративно-владних рішень, а також мінімізує ризики свавільного втручання у сферу прав і свобод людини.

Нормативні акти публічної адміністрації характеризуються також **формальною визначеністю.** Вона проявляється у чітко встановленій письмовій формі, наявності визначеної структури, реквізитів і юридично вивіреної мови. Формальна визначеність сприяє однозначному тлумаченню правових приписів, забезпечує правову визначеність та підвищує рівень довіри до актів публічної адміністрації.

Владний вольовий характер виступає однією з ключових ознак нормативних актів публічної адміністрації. Вони є результатом одностороннього юридично значущого волевиявлення суб'єкта публічної влади, що не потребує згоди адресатів. Саме владний характер зумовлює обов'язковість виконання нормативних приписів та можливість застосування заходів державного примусу в разі їх порушення.

Суттєвою ознакою постає також **загальнообов'язковість нормативних актів публічної адміністрації**. Це означає, що встановлені в них правила поведінки обов'язкові для всіх суб'єктів, на яких поширюється дія відповідного акта, незалежно від їх волі чи бажання. Загальнообов'язковість є необхідною передумовою ефективності публічного управління та забезпечення єдності адміністративної практики.

Відмітна ознака нормативних актів публічної адміністрації – **тривалість їх дії та багаторазовість застосування.** Такі акти не вичерпують своєї юридичної сили внаслідок одноразової реалізації, а діють поти, доки не будуть змінені або скасовані у встановленому порядку. Це забезпечує стабільність правового регулювання та безперервність управлінських процесів.

Окремого значення набуває роль нормативних актів публічної адміністрації в умовах надзвичайних правових режимів. Саме через них здійснюється оперативне та системне регулювання суспільних відносин у кризових ситуаціях, що потребують швидкого реагування з боку публічної влади. Водночас якість таких актів безпосередньо впливає на дотримання принципу верховенства права та пропорційності обмежень прав і свобод людини.

Отже, ознаки нормативних актів публічної адміністрації утворюють цілісну систему взаємопов'язаних характеристик, які визначають їх правову природу та функціональне призначення. Нормативність, неперсоніфікованість, підзаконність, компетенційна та процедурна зумовленість, формальна визначеність, владний характер, загальнообов'язковість і тривалість дії дозволяють розглядати ці акти як фундаментальний інструмент забезпечення законності, стабільності й ефективності публічного адміністрування в Україні.Видання нормативно-правових актів є формою адміністративної правотворчості та слугує нормативною основою для функціонування системи публічного адміністрування. Індивідуальні акти виступають інструментом правозастосування і спрямовані на виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративно-правових відносин. Це зумовлює й відмінності у правових наслідках та порядку оскарження: нормативно-правові акти можуть бути предметом оскарження з боку широкого кола осіб, права чи законні інтереси яких вони потенційно зачіпають, тоді як індивідуальні акти підлягають оскарженню виключно особами, стосовно яких вони були прийняті. Згідно з позицією Конституційного Суду України, акти індивідуальної дії ненормативні за своєю природою, оскільки вони мають персональний характер і припиняють дію після реалізації[435], що підкреслює необхідність чіткого розмежування правотворчої та правозастосовної діяльності публічної влади в інтересах дотримання принципів юридичної визначеності та верховенства права.

[435] Рішення КСУ від 23 червня 1997 року № 2-зп у справі № 3/35-313 від 1997. *Офіційний вісник України.* № 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97#Text

11.2 Види нормативних актів публічної адміністрації

Класифікація нормативно-правових актів публічної адміністрації є фундаментальним аспектом адміністративно-правової доктрини, оскільки вона дозволяє систематизувати інструменти адміністративного впливу та забезпечити належну правову визначеність у діяльності суб'єктів владних повноважень. У науковій літературі виокремлюється значна кількість критеріїв для диференціації цих актів, що зумовлено багатогранністю самої публічної адміністрації та сфери її регулятивного впливу. Розуміння цієї системи дозволяє не лише правильно застосовувати норми права, а й забезпечувати ефективний контроль за правотворчою діяльністю органів влади, гарантуючи захист прав і свобод громадян.

Найбільш вагомим та поширеним критерієм у вітчизняній практиці є розподіл актів за **суб'єктом їх прийняття**, що безпосередньо відображає ієрархічну побудову системи органів державної влади та місцевого самоврядування. До першої групи належать нормативно-правові акти Президента України, які видаються у формі указів і містять стратегічно важливі рішення з питань державного будівництва та забезпечення національної безпеки. Другу групу становлять акти Кабінету Міністрів України, які мають форму постанов та спрямовані на реалізацію законів через конкретизацію механізмів державного управління. Окрему категорію утворюють акти центральних органів виконавчої влади, таких як міністерства чи державні служби, що видаються у формі наказів для врегулювання специфічних галузевих відносин.

Важливе місце в системі займають нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які мають локальний характер. Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, а органи місцевого самоврядування — рішення та розпорядження, які обов'язкові до виконання на відповідній території. Окрему групу становлять нормативні акти Автономної Республіки Крим, що приймаються її Верховною Радою та Радою міністрів на виконання Конституції та законів України. Така диференціація за суб'єктом дозволяє чітко розмежувати компетенцію та забезпечити вертикаль правового регулювання від загальнодержавного до муніципального рівня.

Іншим суттєвим критерієм виступає **функціональна роль та юридична природа акта**, що визначає його внутрішню структуру та спрямованість регулювання. Відповідно до цього підходу нормативно-правові акти поділяються на правила, що встановлюють загальні норми поведінки суб'єктів у певних галузях, та інструкції, які детально розкривають методику правового регулювання. Окремо виділяються регламенти, що визначають порядок і процедуру внутрішньої діяльності самих органів публічної адміністрації, а також положення та статути, які визначають організаційно-правовий статус установ і межі повноважень їхніх посадових осіб. Така класифікація допомагає правозастосовувачу зрозуміти конкретне призначення документа – чи це встановлення загальної моделі поведінки, чи деталізація процедурних аспектів.

У науковому дискурсі важлива класифікація **за способом прийняття рішення**, де виокремлюються колегіальні та одноособові акти. Колегіальні акти приймаються

шляхом голосування на засіданнях відповідних органів, таких як Кабінет Міністрів України або місцеві ради, що забезпечує демократичність та виваженість управлінських рішень. Одноособові акти є результатом індивідуального волевиявлення керівника органу, наприклад, наказ міністра або розпорядження голови адміністрації, що гарантує оперативність адміністрування в конкретних сферах. Окрім того, існують спільні нормативно-правові акти, які видаються кількома органами публічної адміністрації для узгодженого регулювання міжвідомчих питань.

Територіальна сфера дії дозволяє розрізняти загальнодержавні акти, що поширюються на всю територію України, та локальні акти, чинність яких обмежена певною адміністративно-територіальною одиницею. З точки зору часових параметрів, акти можуть бути як постійної дії, так і тимчасовими, що видаються на певний визначений термін або до настання певної події. Особливого значення тимчасове регулювання набуває в умовах воєнного стану або інших надзвичайних правових режимів, коли виникає потреба в оперативному встановленні специфічних правил поведінки. Це забезпечує гнучкість правової системи та її здатність адаптуватися до кризових умов без порушення засадничих принципів законності.

Окрему аналітичну цінність має класифікація **за ступенем відповідності акта принципу законності**, що визначає його юридичну життєздатність. За цим критерієм акти поділяються на правомірні, що відповідають усім вимогам законодавства, та дефектні акти, які мають певні вади. Дефектні акти, своєю чергою, поділяються на заперечні, незаконність яких встановлюється судом або самим органом видання, та нікчемні акти. Нікчемні нормативно-правові акти вважаються нечинними з моменту їх прийняття через очевидну невідповідність принципам верховенства права або відсутність будь-якої юридичної обробки. Подібна систематизація критично важлива для очищення правового поля від протиправних актів публічної адміністрації.

Нормативно-правові акти також класифікуються **залежно від способу їх охорони або виду юридичної відповідальності за порушення встановлених ними приписів**. Виокремлюються акти, що охороняються заходами дисциплінарної відповідальності, регулюючи внутрішньослужбові відносини та межі дисциплінарної влади керівника. Іншу групу становлять акти, порушення яких тягне за собою адміністративну відповідальність, що зазвичай стосуються загальнообов'язкових правил у сферах дорожнього руху, екологічної безпеки тощо. У випадках високого ступеня суспільної небезпеки порушення приписів нормативних актів може бути підставою для застосування адміністративних чи кримінальних санкцій, що підкреслює імперативність таких документів.

За критерієм юридичних властивостей та ступеня нормативності можна виділити акти первинного та вторинного регулювання. Хоча всі акти публічної адміністрації за своєю суттю підзаконні, акти загальнодержавного рівня часто містять первинні норми адміністративного права, тоді як акти нижчих ланок ієрархії спрямовані на їх безпосередню деталізацію та адаптацію до місцевих умов. Важливо також враховувати існування актів змішаного характеру, які одночасно містять загальні норми права та індивідуальні приписи. Таке поєднання вимагає особливої

уваги під час правового моніторингу й антикорупційної експертизи для уникнення зловживань владою.

Сучасна класифікація включає також поділ **за сферою регулювання суспільних відносин**, що відповідає пріоритетним напрямам державної політики. Традиційно виділяють акти у сфері прав та свобод людини, повноважень органів влади, надання адміністративних послуг, розподілу бюджетних коштів та проведення конкурсних процедур. Саме в цих сферах законодавство передбачає обов'язкову антикорупційну експертизу, оскільки вони найбільш вразливі до зловживань. Спеціалізація нормативного матеріалу за галузями (земельне, фінансове, митне законодавство) дозволяє точніше оцінювати якість регулювання та виявляти специфічні корупціогенні чинники.

Окремо слід виділити **регуляторні акти,** які становлять специфічну категорію нормативно-правових актів. Вітчизняне законодавство щодо державної регуляторної політики визначає регуляторні акти як специфічну категорію нормативно-правових актів, що спрямовані на впорядкування господарських і соціальних відносин шляхом встановлення обов'язкових правил поведінки для невизначеного кола осіб. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює основоположні принципи регуляторної діяльності держави, серед яких основне значення має аналіз регуляторного впливу та забезпечення широкого суспільного обговорення майбутніх актів[436]. Ці положення закладають стандарти для підготовки нормативно-правових документів, що містять регуляторні норми, і визначають вимогу їх обґрунтованості з точки зору досягнення цілей державної політики з найменшими витратами для економічних суб'єктів та громадян.

Регуляторні акти, будучи частиною правового механізму публічного адміністрування, мають характер нормативно-правових актів. Їх головна відмінність від інших нормативно-правових актів полягає у спрямованості безпосередньо на господарське та соціальне регулювання, що потребує зваженого аналізу можливих економічних і соціальних наслідків. Прийняття таких актів передбачає не лише формальне дотримання процедур правотворення, але й проведення аналізу регуляторного впливу, який повинен обґрунтувати доцільність нормативного втручання, визначити можливі позитивні результати, мінімізувати потенційні витрати для суб'єктів господарської діяльності та державних органів.

Процедура підготовки регуляторного акта включає вимогу аналізу регуляторного впливу проєкту акта, який має бути розроблений з урахуванням ресурсних можливостей для виконання вимог, оцінювання ризиків зовнішніх чинників та визначення показників результативності, що дозволяє оцінити ефективність майбутньої регуляції. Такий аналіз має обов'язково бути оприлюднений разом із проєктом регуляторного акта, що забезпечує прозорість нормативного процесу та залучення

[436] Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV від 14.10.2003. *Голос України*. № 193. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text

зацікавлених суб'єктів до обговорення. Публічні консультації сприяють формуванню якісно обґрунтованого нормативного рішення, яке відповідає принципам державної регуляторної політики.

З позиції адміністративно-правового регулювання, регуляторні акти є підставою здійснення владних функцій, але вони відрізняються від класичних нормативно-правових актів тим, що їх прийняття супроводжується спеціальними процедурними вимогами, що виходять за межі формального нормотворення. У цьому контексті аналіз регуляторного впливу стає своєрідним інструментом оцінки раціональності публічного втручання, який розширює змістові вимоги до правового регулювання та зумовлює необхідність економічного обґрунтування встановлених норм. Отже, регуляторні акти поєднують юридичну обов'язковість з економічною аргументацією публічного регулювання.

Розмежування регуляторних актів від організаційно-розпорядчих та традиційних нормативно-правових актів є необхідним елементом забезпечення легітимності рішень публічної адміністрації та ефективного судового контролю у сфері адміністративного судочинства. Така диференціація ґрунтується на предметі регулювання, процедурних вимогах та цілях правового впливу. Регуляторні акти зосереджені на створенні умов для ефективного функціонування господарських відносин із врахуванням суспільних інтересів, тоді як інші нормативно-правові акти можуть мати ширшу сферу дії без спеціального фокусу на регуляторному впливі. Встановлення чітких ознак регуляторних актів сприяє не лише удосконаленню правотворчого процесу, але й зміцненню правової системи шляхом підвищення якості правового регулювання в соціально-економічній сфері.

Отже, розгалужена система видів нормативно-правових актів публічної адміністрації відображає складність публічного адміністрування та необхідність гнучкого впливу на суспільні відносини. Незалежно від суб'єкта чи форми, всі ці акти об'єднані спільною метою – об'єктивацією публічної волі для забезпечення правової визначеності та передбачуваності адміністративно-владних рішень. Якість та логічна послідовність цієї класифікації слугують гарантом того, що кожен акт знайде своє місце в ієрархії джерел права, а його застосування відповідатиме вимогам Конституції України та принципам верховенства права.

11.3 Вимоги до нормативних актів публічної адміністрації

Якість нормативно-правових актів публічної адміністрації є одним із ключових чинників ефективності адміністративно-правового регулювання та стійкості правопорядку. Саме через ці акти публічна влада здійснює системний вплив на суспільні відносини, формує обов'язкові правила поведінки та забезпечує реалізацію публічних інтересів. Недостатня якість нормативних приписів неминуче призводить до правової невизначеності, зростання конфліктності у правозастосуванні та зниження довіри до інститутів публічної адміністрації.

У теорії адміністративного права вимоги до нормативно-правових актів публічної адміністрації традиційно поділяються на формальні та матеріальні, що дозволяє комплексно оцінювати як процедуру їх прийняття, так і змістовну відповідність правовій системі. Така класифікація має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки використовується у правозастосовній практиці та під час судового контролю за актами публічної влади.

Формальні вимоги спрямовані передусім на забезпечення правомірності та легітимності процесу нормотворчої діяльності публічної адміністрації. Вони визначають, за яких умов нормативний акт може вважатися юридично чинним і обов'язковим для виконання. Дотримання формальних вимог постає необхідною передумовою реалізації принципу законності в діяльності органів публічної влади.

Центральне місце серед формальних вимог посідає вимога компетенції суб'єкта видання нормативно-правового акта. Нормативний акт може бути прийнятий виключно тим органом публічної адміністрації або посадовою особою, які прямо наділені відповідними правотворчими повноваженнями. Видання нормативного акта поза межами компетенції розглядається як істотне порушення, що зумовлює його протиправність та можливість визнання таким, що не відповідає вимогам законності.

Не менш важливою формальною вимогою є дотримання встановленої законом процедури видання нормативно-правового акта. Така процедура охоплює підготовку проєкту акта, його правову та, за необхідності, фінансово-економічну експертизу, погодження із заінтересованими органами та проведення публічних консультацій у випадках, передбачених законодавством. Процедурна впорядкованість сприяє прозорості адміністративно-владних рішень та запобігає свавільному здійсненню владних повноважень.

До формальних вимог відносять також належне зовнішнє оформлення нормативно-правового акта. Воно передбачає дотримання визначеної форми, структури та наявність обов'язкових реквізитів, таких як назва акта, дата його ухвалення, реєстраційний номер і підпис уповноваженої особи. Формальна визначеність забезпечує ідентифікацію нормативного акта, полегшує його застосування та сприяє правовій визначеності.

Матеріальні вимоги до нормативно-правових актів публічної адміністрації стосуються їх змісту та відповідності фундаментальним засадам правової системи. Вони визначають, яким має бути нормативне регулювання з погляду його правової допустимості, обґрунтованості та соціальної цінності. Саме матеріальні вимоги забезпечують якісну наповненість нормативного акта та його здатність ефективно впливати на суспільні відносини.

Ключовою матеріальною вимогою є підзаконність нормативно-правових актів публічної адміністрації. Їх положення повинні відповідати Конституції України, законам України та іншим актам вищої юридичної сили, а також міжнародним договорам, обов'язковість яких схвалена Верховною Радою України. Порушення цієї вимоги призводить до нормативних колізій і підриває єдність правового регулювання.

Важливе місце серед матеріальних вимог займає юридична обґрунтованість нормативних приписів. Вона передбачає, що встановлені правила поведінки мають

спиратися на об'єктивну необхідність правового регулювання, відповідати реальним умовам суспільного розвитку та не допускати безпідставного обмеження прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Юридична необґрунтованість нормативного акта знижує його ефективність і провокує конфлікти у правозастосуванні.

Окремої уваги потребує вимога доцільності та ефективності нормативно-правового регулювання. Нормативні акти публічної адміністрації повинні бути спрямовані на досягнення чітко визначених цілей публічного адміністрування з мінімальними витратами правових і організаційних ресурсів. Доцільність регулювання тісно пов'язана з принципом пропорційності, який вимагає забезпечення балансу між публічними інтересами та правами приватних осіб.

Матеріальною вимогою, що має фундаментальне значення, є правова визначеність нормативних приписів. Вона означає чіткість, ясність і однозначність формулювань, що унеможливлює довільне тлумачення норм та сприяє передбачуваності правових наслідків. Недотримання вимоги правової визначеності створює умови для неоднакової адміністративної практики та зловживань владними повноваженнями.

У наукових дослідженнях також виокремлюються **мовні та техніко-юридичні вимоги** як складова загальної якості нормативно-правових актів публічної адміністрації. Вони передбачають дотримання правил юридичної техніки, логічної послідовності викладу, використання усталеної та уніфікованої термінології, а також відповідність сучасним нормам правопису. Особливе значення надається виявленню та усуненню корупційних чинників, здатних створювати простір для дискреційних зловживань у процесі реалізації нормативних приписів.

Окреслення вимог до нормативно-правових актів публічної адміністрації в **Законі України «Про правотворчу діяльність»** ґрунтується на нормотворчих засадах, які забезпечують законність і якість правового регулювання в державі[437]. Цей Закон встановлює правові рамки для всіх етапів правотворчої діяльності – від планування до правового моніторингу – та визначає, що нормативно-правовий акт має бути прийнятий відповідно до встановлених Конституцією України та законом процедур у письмовій формі і містити норми права, розраховані на неодноразове застосування.

Закон чітко регламентує змістові вимоги до нормативно-правових актів. Зокрема, вони повинні бути підготовлені у відповідності з принципами верховенства права, законності, юридичної визначеності, пропорційності та наукового забезпечення, що покликано гарантувати їхню відповідність Конституції, законам України та міжнародним зобов'язанням. Такі вимоги спрямовані на забезпечення якості правового регулювання, передбачуваності правових наслідків, захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Законом встановлено, що при розробленні проєкту нормативно-правового акта повинні бути узагальнені результати аналітичних досліджень, обґрунтована необхідність правового регулювання, визначена мета і завдання регулювання та проведена

[437] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX від 27.09.2023. *Урядовий кур'єр*. № 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

оцінка можливих наслідків реалізації акта. Такий підхід забезпечує не лише формальну відповідність процедурі, але і матеріальну обґрунтованість змісту правового акта.

Окрема увага в Законі приділяється вимогам щодо техніки нормопроєктування, які включають чітке оформлення тексту акта, його структури, логічної послідовності викладу норм, використання уніфікованої термінології та дотримання мовних стандартів. Це спрямовано на зменшення неоднозначностей у тлумаченні та практичну реалізацію правових норм.

Загалом встановлені законом вимоги до нормативно-правових актів публічної адміністрації забезпечують не лише їхню формальну законність, але й матеріальну якість, ефективність правового регулювання та відповідність загальнодержавним стратегічним цілям. Такий системний підхід сприяє зміцненню правової визначеності, злагодженості нормативної бази та підвищенню довіри до публічної влади.

11.4 Процедура видання нормативного акта публічної адміністрації

Закон України «Про правотворчу діяльність» став визначальним інструментом у системі вітчизняного законодавства, запровадивши уніфікований алгоритм створення нормативних приписів. Цей документ покликаний структурувати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, перетворюючи процес видання актів із суто відомчого розпорядження на прозору та науково обґрунтовану процедуру.

Планування правотворчої діяльності є початковою та фундаментальною стадією процедури видання нормативно-правового акта публічної адміністрації, оскільки саме на цьому етапі формується стратегічна основа всього подальшого правотворчого процесу. У доктрині сучасного адміністративного права ця стадія розглядається як інституційний механізм, спрямований на забезпечення системності, прогнозованості та узгодженості нормативного регулювання суспільних відносин. Планування дозволяє уникнути спонтанності та фрагментарності в правотворчості, запобігаючи появі колізійних норм і забезпечуючи відповідність нормативних актів конституційним принципам, міжнародним зобов'язанням та об'єктивним суспільним потребам. Отже, воно виступає не просто підготовчим етапом, а необхідною передумовою раціонального та ефективного здійснення публічної політики.

Теоретичне обґрунтування пріоритетності планування ґрунтується на принципах належного врядування, які передбачають використання аналітичних, прогнозних і програмних документів як інструментів об'єктивної оцінки стану суспільних відносин. Аналітичні документи публічної політики, зокрема зелена книга, оцінка впливу регулювання та біла книга, забезпечують ідентифікацію проблеми, аналіз альтернативних варіантів її розв'язання та вибір оптимальної стратегії на основі емпіричних даних і результатів публічних консультацій. Такий підхід відповідає сучасним стандартам належного врядування, закріпленим у рекомендаціях Ради Європи та практиці Європейського Союзу, де планування розглядається як засіб підвищення легітимності та ефективності адміністративних рішень.

Прогнозні документи публічної політики, зокрема документи юридичного прогнозування та наукова концепція розвитку законодавства України, додають до планування перспективний вимір. Вони дозволяють суб'єктам правотворчої діяльності передбачати тенденції розвитку правової системи, оцінювати майбутні соціальні потреби та прогнозувати наслідки запропонованого регулювання. Розроблення наукової концепції Національною академією наук України кожні п'ять років забезпечує наукову обґрунтованість довгострокового планування, інтегруючи теоретичні та емпіричні знання у процес формування державної правової політики. Це відповідає системному підходу до правотворчості, коли нормативне регулювання розглядається не як ізольований акт, а як елемент динамічної правової системи.

Програмні документи публічної політики, такі як послання Президента України, програма діяльності Кабінету Міністрів України, коаліційна угода чи стратегії та доктрини, визначають пріоритетні напрями розвитку держави та суспільства. Вони слугують орієнтирами для планування правотворчої діяльності, забезпечуючи її політичну та ціннісну узгодженість. У доктринальному плані такі документи виконують функцію стратегічного програмування, що дозволяє гармонізувати інтереси різних гілок влади та рівнів публічної адміністрації, запобігаючи дублюванню й суперечностям у нормативному регулюванні.

Засади планування правотворчої діяльності, закріплені у вигляді поточного та перспективного планування, відображають дуалістичну природу цього інституту. Поточне планування забезпечує оперативну реакцію на актуальні суспільні виклики, тоді як перспективне – стратегічну орієнтацію на довгострокові цілі. Урахування міжнародно-правових зобов'язань, програмних документів та результатів юридичного прогнозування гарантує системність і безперервність правотворчого процесу. Такий підхід відповідає принципу правової визначеності, який є одним із фундаментальних елементів верховенства права.

Особливості планування правотворчої діяльності щодо проєктів актів публічної адміністрації підкреслюють інституційну специфіку цього етапу в умовах змішаної форми правління. Синхронізація планування підзаконних актів із планом законопроектної роботи Верховної Ради України забезпечує одночасне набрання чинності норм різного рівня, запобігаючи правовим вакуумам. У свою чергу, децентралізоване планування на рівні Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування відображає принцип субсидіарності, дозволяючи враховувати регіональні особливості. Отже, планування правотворчої діяльності виступає універсальним механізмом, що забезпечує єдність правової системи при збереженні необхідної гнучкості та адаптивності до локальних потреб.

Підготовка проєкту актуа публічної адміністрації становить другу ключову стадію в процедурі видання нормативного акта публічної адміністрації, слугуючи перехідним етапом від стратегічного планування до безпосередньої реалізації правового регулювання. У доктрині адміністративного права ця стадія розглядається як інституційний процес формування змістової основи акта, де відбувається трансформація абстрактних ідей політики в конкретні юридичні норми. Вона забезпечує не лише

технічну розробку тексту, але й глибоку аналітичну оцінку його потенційного впливу, запобігаючи ризикам неефективного чи шкідливого регулювання. Підготовка проєкту акта сприяє систематизації адміністративних дій, інтегруючи елементи аналізу, прогнозування та консультацій для досягнення балансу між державними інтересами й суспільними потребами.

Концепція проєкту нормативно-правового акта виступає фундаментальним елементом цієї стадії, визначаючи обраний підхід до регулювання суспільних відносин та обґрунтовуючи його необхідність. Обов'язкова для кодексів і первинних законів, концепція включає аналіз існуючого регулювання, оцінку альтернативних варіантів та прогноз наслідків, що відповідає сучасним стандартам публічного врядування. У науковому контексті це інструмент, який дозволяє суб'єктам правотворчої діяльності уникнути правових прогалин, забезпечуючи відповідність міжнародним зобов'язанням України, включаючи acquis ЄС та практику Європейського суду з прав людини.

Правотворча ініціатива, як формальний акт подання проєкту, ініціює практичну реалізацію підготовки, визначаючи суб'єктів та порядок відповідно до конституційних норм. У контексті публічної адміністрації ініціатива слугує каталізатором, що активізує ресурси для розробки, підкреслюючи роль суб'єктів у забезпеченні узгодженості з актами вищої юридичної сили. Такий підхід сприяє децентралізації адміністративних повноважень, передбачаючи задіяність різних учасників, включаючи органи місцевого самоврядування, для врахування регіональних специфік.

Розроблення проєкту акта публічної адміністрації охоплює комплекс етапів, від підготовки тексту та супровідних документів до проведення консультацій та погоджень, базуючись на концепції як на методологічній основі. Ця стадія інтегрує звіти правового моніторингу, забезпечуючи еволюційний розвиток законодавства через корекцію існуючих норм. У доктринальному аналізі розроблення відповідає принципам належного врядування, передбаченим рекомендаціями Організації економічного співробітництва та розвитку, де акцент робиться на прозорості та відкритості. Організаційно-технічне забезпечення й оцінка відповідності європейським стандартам додають міжнародний вимір, роблячи процес адаптивним до глобальних викликів, таких як європейська інтеграція.

Оцінка впливу проєкту акта публічної адміністрації є критичним аналітичним компонентом стадії підготовки, вимагаючи від суб'єкта ініціативи всебічного аналізу актуальності проблеми, альтернативних шляхів та прогнозованих наслідків. Цей інструмент, подібний до «оцінки впливу» у праві Європейського Союзу, включає кількісні та якісні показники для оцінки економічних, соціальних, екологічних та інших ефектів, з акцентом на гендерні, антидискримінаційні та антикорупційні аспекти. Теоретично обґрунтований моделями раціонального вибору, аналіз впливу дозволяє обрати оптимальний шлях регулювання, встановлюючи критерії для майбутнього моніторингу, що забезпечує циклічність правотворчого процесу та його адаптацію до реальних суспільних змін.

Аналіз регуляторного впливу для проєктів регуляторних актів, передбачений спеціальним законом, доповнює загальну оцінку, фокусуючись на сфері господарської

діяльності для мінімізації бюрократичного навантаження. У науковому плані ця стадія підготовки проєкту акта виступає синтезом теоретичних і практичних підходів, забезпечуючи не лише формальну відповідність нормам, але й їхню соціальну ефективність. Отже, підготовка проєкту акта публічної адміністрації – не механічний процес, а глибокий аналітичний механізм, що гарантує сталість правової системи та її відповідність принципам верховенства права в контексті публічної адміністрації.

Розгляд та прийняття (видання) проєкту акта публічної адміністрації є третьою фундаментальною стадією процедури видання нормативного акта публічної адміністрації, що виконує роль кульмінаційного етапу перетворення підготовленого проєкту на обов'язкову правову норму. У доктрині адміністративного права ця стадія трактується як інституційний механізм легітимації вираження волі суб'єкта публічної адміністрації, під час якого здійснюється всебічна верифікація проєкту з огляду на конституційні принципи, міжнародні зобов'язання та суспільні інтереси. Вона забезпечує не лише формальне затвердження, й ґрунтовну оцінку відповідності принципам верховенства права, запобігаючи ухваленню норм, здатних порушити баланс гілок влади чи спричинити соціально-економічні дисбаланси. Теоретичне підґрунтя цієї стадії знаходить відображення в концепціях дорадчої демократії, де елементи колегіальності та прозорості перетворюють адміністративний процес на діалогічний акт, що посилює легітимність публічної влади в сучасних правових системах.

Подання проєкту акта публічної адміністрації як початковий елемент цієї стадії передбачає формалізовану реалізацію правотворчої ініціативи з доданими супровідними документами, зокрема концепцією, пояснювальною запискою та аналітичними матеріалами. Цей механізм забезпечує системну перевірку фінансових наслідків та відповідності доробку Європейського Союзу, що є критичним для європейської інтеграції України. Обов'язкове обґрунтування бюджетних імплікацій і таблиця відповідності міжнародним зобов'язанням надають емпіричного виміру, дозволяючи суб'єктам правотворчої діяльності уникнути фіскальних ризиків та правових колізій. У доктринальному аналізі подання виступає як фільтраційний інструмент, що інтегрує результати попередніх стадій для формування цілісного нормативного продукту.

Експертиза проєкту акта публічної адміністрації становить ключовий аналітичний компонент стадії, охоплюючи обов'язкові види, такі як антикорупційна, гендерно-правова та на відповідність доробку Європейського Союзу, а також додаткові, включаючи фінансово-економічну та на сумісність з практикою Європейського суду з прав людини. Цей інститут забезпечує багатогранну оцінку з залученням суб'єктів забезпечення правотворчої діяльності та незалежних експертів, зокрема Національної академії наук України. Доктринальний аналіз підкреслює роль експертизи як запобіжного механізму проти суб'єктивізму, сприяючи систематизації законодавства через науково обґрунтовані висновки, що підвищує ефективність адміністративного регулювання та зменшує ризики судового оскарження.

Публічні консультації щодо проєкту акта публічної адміністрації доповнюють стадію елементами партиципативного врядування, реалізуючи принципи відкритості та прозорості задля залучення заінтересованих сторін. У теоретичному плані

цей процес відповідає моделям інклюзивного формування політики, де громадська участь слугує корективом державної політики, запобігаючи елітарності в правотворчості. Встановлений законом порядок проведення консультацій забезпечує інтеграцію суспільних поглядів у остаточне рішення, що посилює соціальну легітимність акта та адаптує його до реальних потреб. Науковий аналіз цієї складової акцентує її як інструмент демократизації публічної адміністрації, де зворотний зв'язок стає основою для вдосконалення норм, сприяючи стійкості правової системи в умовах динамічних суспільних трансформацій.

Порядок розгляду проєкту та прийняття (видання) акта публічної адміністрації визначає процедурні рамки стадії з дотриманням конституційних, адміністративних та регламентних норм, включаючи повноваження щодо внесення змін чи визнання норм такими, що втратили чинність. Цей етап забезпечує баланс між ефективністю та контролем, узгоджуючи прийняття з планом правотворчої діяльності для уникнення фрагментарності. У контексті публічної адміністрації порядок розгляду слугує механізмом колегіального рішення, де суб'єкт правотворчої діяльності інтегрує результати експертиз і консультацій, гарантуючи узгодженість із нормами вищої юридичної сили та стратегічними цілями держави. Такий підхід сприяє еволюційному розвитку законодавства, підкреслюючи циклічність правотворчого процесу.

Підписання прийнятого (виданого) акта публічної адміністрації завершує стадію, надаючи йому офіційного статусу через авторизацію уповноваженими особами, з можливістю застосування кваліфікованого електронного підпису для певних актів. У доктринальному аналізі підписання трактується як акт аутентифікації, що підтверджує волю суб'єктів публічної адміністрації та відповідає принципам правової визначеності. Конституційні вимоги до підписання додають рівня захисту, запобігаючи несанкціонованому виданню, і підкреслюють роль цієї стадії як фінального бар'єра забезпечення якості. Загалом, розгляд та прийняття (видання) проєкту акта публічної адміністрації є комплексним аналітичним процесом, що гарантує інтеграцію акта публічної адміністрації в правову систему, сприяючи ефективності публічної адміністрації та верховенству права.

Четверта стадія процедури видання нормативного акта публічної адміністрації, що полягає в **державній реєстрації підзаконних нормативно-правових актів та їх обліку**, має системоутворювальне значення для забезпечення законності правотворчої діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Її призначення полягає у здійсненні попереднього правового контролю за змістом підзаконних нормативно-правових актів із метою недопущення включення до правової системи актів, що суперечать Конституції та законам України, міжнародно-правовим зобов'язанням держави або фундаментальним стандартам прав людини. У цьому контексті державна реєстрація виступає не формальною технічною процедурою, а самостійним юридичним механізмом гарантування верховенства права у сфері підзаконного нормотворення.

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів полягає у проведенні їх юридичної

експертизи на предмет відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, практиці Європейського суду з прав людини, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, а також правилам техніки нормопроєктування. Такий багатовимірний характер експертизи засвідчує, що законодавець розглядає підзаконну нормотворчість як складову єдиного правового простору, інтегрованого в європейську правову систему, де формальна законність поєднується з матеріальними вимогами правової визначеності, пропорційності та поваги до прав людини.

Інституційно державна реєстрація зосереджена в міністерстві, що забезпечує формування державної правової політики, яке наділяється повноваженнями щодо перевірки підзаконних нормативно-правових актів визначених суб'єктів правотворчої діяльності. Така централізація контрольної функції сприяє уніфікації підходів до оцінки якості нормотворчих рішень та запобігає фрагментації адміністративно-правового регулювання. Обов'язок суб'єкта правотворчої діяльності подати підзаконний нормативно-правовий акт на державну реєстрацію у встановлений строк підкреслює імперативний характер цієї стадії та виключає можливість її ігнорування з міркувань відомчої автономії.

Процедурні наслідки державної реєстрації мають принципове значення для юридичної сили акта публічної адміністрації. У разі позитивного результату юридичної експертизи акт реєструється та включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, що є передумовою його чинності та можливості офіційного оприлюднення. Натомість відмова в державній реєстрації означає фактичне блокування акта публічної адміністрації як джерела права, оскільки незареєстрований акт визнається нечинним і не підлягає застосуванню. Отже, державна реєстрація виконує функцію своєрідного юридичного фільтра, що відсікає дефектні або протиправні нормативні приписи ще до їх входження у правозастосовну практику.

Невід'ємним елементом п'ятої стадії є облік актів публічної адміністрації, який здійснюється як самими суб'єктами правотворчої діяльності, так і міністерством, що забезпечує формування державної правової політики. Центральним інструментом такого обліку виступає Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів, який функціонує як державна інформаційно-комунікаційна система зі збирання, накопичення, реєстрації та зберігання нормативних актів. Включення акта до Реєстру забезпечує його ідентифікацію, стабільність тексту, можливість перевірки чинності та простежуваність нормотворчих рішень у часі.

У підсумку, четверта стадія процедури видання нормативного акта публічної адміністрації поєднує контрольну, гарантійну та систематизуючу функції. Вона забезпечує інституційний баланс між нормотворчою ініціативою органів публічної адміністрації та вимогами законності, правової визначеності й відкритості правової системи. Державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів і їх облік у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів створюють необхідні умови для ефективного адміністративного судового контролю, передбачуваності правового регулювання та довіри суспільства до результатів діяльності публічної адміністрації.

П'ята стадія процедури видання нормативного акта публічної адміністрації, що полягає в **доведенні нормативно-правового акта до відома населення та набранні ним чинності**, має самостійне й визначальне значення в механізмі правового регулювання. Саме на цій стадії завершуються правотворчі дії суб'єкта публічної адміністрації та створюються передумови для реального впливу нормативного акта на суспільні відносини. Без належного доведення змісту акта до адресатів він не може виконувати регулятивну функцію, а тому втрачає практичну цінність як джерело адміністративного права.

Закон України «Про правотворчу діяльність» закріплює принципову вимогу обов'язкового доведення нормативно-правових актів до відома населення після їх прийняття та підписання. Це положення безпосередньо пов'язане з конституційними засадами верховенства права, правової визначеності та відкритості діяльності органів публічної влади. Доведення акта публічної адміністрації до відома населення спрямоване на забезпечення можливості кожної особи завчасно ознайомитися з правилами поведінки, які встановлюються державою, і відповідно скоригувати свою діяльність.

Нормативне регулювання способів доведення нормативно-правових актів до відома населення має комплексний характер і передбачає використання різних інформаційних каналів. Законодавець закріплює такі способи, як офіційне оприлюднення, опублікування в офіційних друкованих виданнях, розміщення на офіційних вебсайтах суб'єктів правотворчої діяльності, оголошення в медіа та інші способи, встановлені законом. Така множинність форм забезпечує максимальну доступність правової інформації та враховує сучасні технологічні умови поширення нормативних приписів.

Особливе значення має чітке розмежування понять доведення акта публічної адміністрації, офіційного оприлюднення та опублікування. Офіційне оприлюднення виступає юридично значущою формою доведення насамперед для законів України і здійснюється визначеними Конституцією України суб'єктами. Опублікування, своєю чергою, забезпечує фіксацію тексту нормативного акта в офіційних джерелах, що має істотне значення для стабільності правозастосовної практики та однозначності тлумачення правових норм.

Набрання чинності нормативно-правовим актом є логічним продовженням його доведення до відома населення та безпосередньо пов'язується законодавцем із фактом опублікування. Закон України «Про правотворчу діяльність» закріплює загальне правило, відповідно до якого нормативно-правовий акт не може набрати чинності раніше дня його опублікування. Такий підхід унеможливлює застосування нормативних приписів, про існування яких адресати об'єктивно не могли знати, і слугує важливою гарантією захисту прав і свобод людини.

У підсумку, п'ята стадія процедури видання нормативного акта публічної адміністрації виконує системоутворювальну функцію у правотворчому процесі. Вона забезпечує трансформацію нормативного акта з формально прийнятого документа у чинний регулятор суспільних відносин, наділений юридичною силою та загальнообов'язковістю. Належне доведення нормативно-правових актів до відома

населення і чітке визначення моменту набрання ними чинності є необхідною умовою правової визначеності, стабільності адміністративно-правового регулювання та довіри суспільства до діяльності публічної адміністрації.

Шоста стадія процедури видання нормативного акта публічної адміністрації, що полягає у здійсненні правового моніторингу, завершує класичний цикл правотворчої діяльності та водночас відкриває новий етап постнормотворчого контролю. Її поява у системі правотворчості зумовлена усвідомленням того, що прийняття акта публічної адміністрації саме по собі не гарантує досягнення цілей правового регулювання. Правовий моніторинг покликаний забезпечити безперервний зв'язок між нормотворчим рішенням та реальною практикою його реалізації, трансформуючи правотворчість із разового акту волевиявлення в динамічний процес управління розвитком суспільних відносин.

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», правовий моніторинг визначається як систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих нормативно-правових актів. Такий підхід засвідчує, що законодавець розглядає правовий моніторинг не як факультативний інструмент, а як обов'язкову стадію, інтегровану в загальну логіку правотворчого процесу. Його мета полягає, з одного боку, у перевірці фактичного введення нормативного акта в дію в повному обсязі, а з іншого – у з'ясуванні того, чи досягаються заплановані цілі правового регулювання та які соціальні, правові, економічні або інші наслідки породжує дія нормативних приписів.

Змістовно правовий моніторинг охоплює дві взаємопов'язані складові: юридичну оцінку акта публічної адміністрації та оцінку ефективності його реалізації. Юридична оцінка спрямована на аналіз відповідності підзаконних актів публічної адміністрації актам вищої юридичної сили, своєчасності їх прийняття, а також урахування рішень судів, зокрема Конституційного Суду України. Така складова правового моніторингу фактично продовжує функцію правового контролю, розпочату на стадії державної реєстрації, але здійснює її вже з урахуванням правозастосовної практики та розвитку судової доктрини.

Оцінка ефективності реалізації акта публічної адміністрації має виразно матеріальний характер і зосереджується на співвідношенні між нормативною моделлю регулювання та фактичними результатами її впровадження. Закон України «Про правотворчу діяльність» орієнтує суб'єктів правового моніторингу на аналіз як запланованих, так і незапланованих наслідків дії нормативного акта, що дозволяє виявляти приховані дисфункції правового регулювання. Такий підхід відповідає сучасним уявленням про якість права як про здатність нормативних приписів реально впливати на поведінку учасників суспільних відносин і забезпечувати досягнення публічно значущих цілей.

Особливістю правового моніторингу як стадії процедури видання нормативного акта публічної адміністрації є його інституційна багаторівневість. Первинну відповідальність за його здійснення покладено на суб'єктів правотворчої діяльності, які прийняли відповідні нормативно-правові акти, що підсилює принцип відповідальності

за результати власних нормотворчих рішень. Водночас щодо нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, провідну роль відіграє міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, яке уповноважене реагувати на виявлені колізії, протиправність або неефективність нормативних приписів шляхом ініціювання їх перегляду.

Завершальним елементом правового моніторингу є формування правових наслідків за його результатами, що проявляються у внесенні змін до акта публічної адміністрації, визнанні його таким, що втратив чинність, зупиненні або відновленні дії окремих структурних елементів, а також у вжитті організаційних чи адміністративних заходів. Тобто, правовий моніторинг виступає не лише діагностичним, а й коригуючим механізмом, який забезпечує адаптацію нормативно-правових актів публічної адміністрації до змін суспільних потреб і правозастосовної практики. У системі стадій видання нормативного акта публічної адміністрації він завершує цикл правотворчості, надаючи йому ознак безперервності, самокорекції та відповідності принципу верховенства права.

Отже, процедура видання нормативного акта, згідно з новим законом, являє собою цілісний цикл від ідеї до перевірки результату. Це мінімізує суб'єктивізм та підвищує якість публічного адміністрування.

11.5 Антикорупційна експертиза актів публічної адміністрації

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів публічної адміністрації та їх проєктів у сучасній адміністративно-правовій доктрині розглядається як один із ключових превентивних механізмів запобігання корупції. Її призначення полягає у своєчасному виявленні й усуненні положень нормативних актів, які потенційно можуть створювати умови для зловживання владними повноваженнями або одержання неправомірної вигоди. Юридична сутність цього інституту зводиться до аналізу нормативних приписів із метою виявлення дефектів правового регулювання, прогалин і неузгодженостей, що негативно впливають на прозорість та передбачуваність владних рішень. На відміну від заходів юридичної відповідальності, антикорупційна експертиза має випереджальний характер і спрямована насамперед на вдосконалення змісту нормативного акта, а не на встановлення персональної вини.

Нормативною основою проведення антикорупційної експертизи є стаття 55 Закону України «Про запобігання корупції»[438], яка закріплює обов'язок здійснення такої експертизи щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України. Реалізація цього повноваження покладається на Міністерство юстиції України. Законодавець визначає коло сфер правового регулювання, у межах яких корупційні ризики підвищені, зокрема у питаннях забезпечення прав і свобод людини

[438] Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII від 05.11.2014. № 205. *Урядовий кур'єр.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n529

та громадянина, реалізації повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, надання адміністративних послуг, управління бюджетними ресурсами, а також організації та проведення конкурсних і тендерних процедур.

Важливе місце в системі суб'єктів антикорупційної експертизи посідає комітет Верховної Ради України, до відання якого належать питання запобігання та протидії корупції. Цей орган здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд парламенту народними депутатами України, що забезпечує контроль за дотриманням антикорупційних стандартів на стадії законотворчого процесу. Поряд із цим, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) наділене правом проводити антикорупційну експертизу за власною ініціативою, виступаючи незалежним суб'єктом контролю щодо проєктів актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України або Верховної Ради України.

У наукових дослідженнях антикорупційна експертиза визначається як спеціальний різновид правової експертизи, що ґрунтується на принципах об'єктивності, наукової обґрунтованості та комплексного аналізу норм права у їх системному взаємозв'язку. Предметом такої експертизи є корупційні чинники, тобто властивості нормативних приписів, які здатні створювати умови для довільного розсуду посадових осіб. До найбільш поширених із них належать надмірно широкі дискреційні повноваження, невизначеність формулювання компетенції, відсутність чітко врегульованих адміністративних процедур, а також використання оціночних і неконкретних правових категорій, що знижує рівень правової визначеності.

Окремим елементом системи запобігання корупції є громадська антикорупційна експертиза, яка здійснюється за ініціативою громадян, юридичних осіб та інститутів громадянського суспільства.

В адміністративно-правовому вимірі громадська антикорупційна експертиза постає як специфічна форма участі недержавних суб'єктів у здійсненні публічного адміністрування, що поєднує елементи консультативного впливу та суспільного контролю. Її правова природа зумовлена тим, що ініціатива проведення такої експертизи належить не органам публічної влади, а громадянам, юридичним особам приватного права та інститутам громадянського суспільства, які діють поза межами владних повноважень, однак у межах процедурно визначеного законом механізму. Включення громадської антикорупційної експертизи до системи запобігання корупції свідчить про поступове розширення адміністративно-правових інструментів демократизації нормотворчої діяльності та переорієнтацію публічної адміністрації на принципи відкритості, прозорості та підзвітності.

Незважаючи на відсутність імперативної обов'язковості результатів громадської антикорупційної експертизи, адміністративно-правове значення цього інституту полягає у встановленні для органів-розробників нормативно-правових актів чіткого процесуального обов'язку розгляду відповідних висновків. Такий обов'язок не зводиться до формального ознайомлення, а передбачає належну оцінку виявлених корупційних факторів у контексті підготовки, доопрацювання або перегляду проєктів нормативних актів. Відтак громадська антикорупційна експертиза виступає додатковим

запобіжником адміністративного розсуду, обмежуючи можливість ухвалення регуляторних рішень, що містять приховані корупційні ризики.

У ширшому адміністративно-правовому контексті цей інститут сприяє інституціоналізації суспільного контролю як складової механізму публічного адміністрування. Залучення громадськості до оцінювання проєктів нормативно-правових актів не лише підвищує якість правового регулювання, а й формує сталі комунікативні зв'язки між публічною адміністрацією та суспільством. Отже, громадська антикорупційна експертиза виконує подвійну функцію: з одного боку, вона є превентивним адміністративно-правовим засобом запобігання корупції, а з іншого – важливим елементом реалізації принципу участі громадян в управлінні державними справами, що відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративного права.

З огляду на зазначене, антикорупційна експертиза виступає не лише засобом виявлення недоліків нормативного регулювання, а й важливим інструментом зміцнення законності та доброчесності в діяльності органів публічної влади. Її застосування забезпечує переорієнтацію державної політики з реагування на корупційні правопорушення на їх попередження, що підвищує якість нормативних актів і сприяє захисту публічного інтересу.

11.6 Незаконність нормативного акта публічної адміністрації, способи усунення правових прогалин і колізій, скасування акта публічної адміністрації

У доктрині адміністративного права проблема законності нормативних актів публічної адміністрації посідає центральне місце, оскільки саме ці акти виступають основною формою нормативного впливу публічної влади на суспільні відносини. Незаконність нормативного акта має місце у випадку недотримання встановлених державою вимог щодо його змісту, форми, порядку прийняття або виходу суб'єкта владних повноважень за межі наданої йому компетенції. Порушення таких вимог свідчить про дефект правотворчої діяльності та є несумісним із засадами правової держави, оскільки підриває принципи правової визначеності, передбачуваності та довіри до публічної влади.

Залежно від характеру та глибини порушення принципу законності в теорії адміністративного права виокремлюють заперечні та нікчемні нормативно-правові акти. **Заперечні акти** формально чинні до моменту їх скасування або визнання незаконними в судовому порядку чи самим органом, що їх видав. Їх незаконність зумовлюється наявністю істотних, але усувних дефектів, зокрема недотриманням процедурних вимог або помилками у правовому регулюванні. Визнання таких актів незаконними свідчить про неналежне виконання публічною адміністрацією своїх нормотворчих обов'язків. **Нікчемні нормативні акти**, навпаки, є юридично неспроможними з моменту їх видання у зв'язку з грубим і очевидним порушенням засад верховенства права, що виключає можливість настання будь-яких правових наслідків без необхідності спеціального визнання їх протиправності.

Незаконність нормативного акта публічної адміністрації зумовлюється низкою ключових критеріїв. Насамперед ідеться про **порушення компетенції**, коли акт приймається поза межами повноважень, визначених Конституцією та законами України. Не менш істотна **невідповідність нормативного акта актам вищої юридичної сили**, включаючи Основний Закон, закони України та міжнародні договори, обов'язковість яких визнана Верховною Радою України. Окрему групу підстав незаконності становлять процедурні порушення, пов'язані з недотриманням установлених стадій підготовки, погодження, експертизи або державної реєстрації нормативних актів, якщо така реєстрація обов'язкова.

До матеріальних підстав незаконності належить також **порушення принципу правової визначеності** та якості правового регулювання. Наявність нечітких, суперечливих або оціночних формулювань, дефектів юридичної техніки, а також корупційних чинників створює умови для довільного тлумачення та свавільного застосування норм. Особливою ознакою незаконності є **непропорційне або безпідставне обмеження прав та свобод** людини і громадянина чи покладення на осіб обов'язків, не передбачених законом, що прямо суперечить конституційним засадам правового регулювання.

Правовим механізмом реагування на незаконність нормативних актів публічної адміністрації є **судовий контроль**, який реалізується шляхом їх оскарження в порядку адміністративного судочинства. Суд, перевіряючи акт на відповідність як формальним процедурним вимогам, так і матеріальним принципам верховенства права, забезпечує вилучення з правової системи нормативних приписів, що не відповідають вимогам законності, справедливості та пропорційності. У взаємозв'язку з цим норми законодавства також передбачають механізми усунення правових прогалин і подолання колізій, що покликані забезпечити цілісність та узгодженість правового регулювання, унеможливити виникнення нових незаконних нормативних актів у діяльності публічної адміністрації.

Окремим аспектом подолання «дефектності» акта публічної адміністрації є усунення / подолання правових прогалин, що є необхідною умовою забезпечення повноти й ефективності правового регулювання, а також дотримання принципу верховенства права у діяльності публічної адміністрації та судових органів. Наявність прогалин у праві об'єктивно знижує рівень правової визначеності, ускладнює реалізацію суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, а також створює ризики неоднакового застосування норм. Саме тому законодавець покладає обов'язок щодо усунення таких прогалин на відповідного суб'єкта правотворчої діяльності, який повинен діяти в межах власної компетенції та шляхом прийняття нормативно-правового акта тієї ж юридичної сили. Заборона заповнення прогалин актами нижчого рівня спрямована на збереження ієрархічної узгодженості системи джерел права та недопущення підміни законодавчої волі адміністративним розсудом.

Водночас закон визнає, що усунення правових прогалин шляхом нормотворчої діяльності потребує часу, а суспільні відносини – безперервного правового врегулювання. З огляду на це, суду надається обмежене право заповнення прогалин шляхом

застосування аналогії закону або аналогії права. Такий підхід дозволяє забезпечити безперервність правозастосування та захист прав і законних інтересів осіб, не виходячи за межі правового поля. Встановлене законом застереження щодо неприпустимості застосування аналогії для визначення повноважень органів влади або притягнення до юридичної відповідальності має принципове значення, оскільки запобігає свавільному розширенню владних повноважень і гарантує дотримання конституційного принципу законності.

Подолання колізій норм права під час реалізації нормативно-правових актів також є ключовим механізмом забезпечення стабільності та внутрішньої узгодженості правової системи. Колізії, що виникають між нормами, які регулюють однакові суспільні відносини, унеможливлюють однозначне правозастосування та підривають довіру до права як регулятора. Законодавче розмежування колізій залежно від юридичної сили нормативно-правових актів дозволяє застосовувати чіткі й передбачувані правила їх вирішення, засновані на принципах ієрархії, спеціальності та хронологічної пріоритетності.

Встановлення пріоритету норм акта вищої юридичної сили, а також спеціального чи пізнішого за часом нормативно-правового акта спрямоване на мінімізацію негативних наслідків колізій у процесі правозастосування. Такий підхід забезпечує системність правового регулювання, запобігає довільному вибору норм суб'єктами владних повноважень і сприяє єдності судової практики. У сукупності механізми усунення правових прогалин і подолання колізій норм права виступають інструментами підтримання цілісності правового порядку та реалізації принципу правової визначеності в діяльності публічної адміністрації.

Закон України «Про правотворчу діяльність»[439] називає підстави для скасування актів публічної адміністрації або окремих їх структурних елементів, що в адміністративно-правовому вимірі виступає формою відновлення законності та забезпечення ієрархічної узгодженості системи нормативного регулювання. Відповідно до приписів Конституції України та законів, підставою для такого скасування насамперед є невідповідність підзаконного нормативно-правового акта або його окремих положень Основному Закону чи закону, що свідчить про вихід суб'єкта правотворчої діяльності за межі наданих йому повноважень або про неправильну реалізацію делегованої компетенції. У такому разі акт публічної адміністрації втрачає легітимність як інструмент правового регулювання, оскільки порушує принцип верховенства права та конституційної законності, що обумовлює необхідність його повного або часткового усунення з правового простору.

Окремою підставою для скасування акта публічної адміністрації є його невідповідність нормативно-правовим актам, які мають вищу юридичну силу, що випливає з принципу ієрархічної побудови системи джерел права. Така невідповідність може проявлятися як у прямому протиріччі змісту правових приписів, так і у спотворенні

[439] Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX від 27.09.2023. *Урядовий кур'єр*. № 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

цілей та механізмів правового регулювання, визначених актами вищого рівня. У цьому контексті скасування виступає не санкцією щодо суб'єкта правотворчості, а юридичним засобом корекції регуляторного впливу публічної адміністрації, спрямованим на усунення нормативних дефектів, які можуть породжувати правову невизначеність, порушення прав і свобод осіб або необґрунтоване розширення адміністративного розсуду.

До підстав скасування також належать інші випадки, прямо передбачені Конституцією України або законом, що дозволяє враховувати специфіку окремих сфер публічного адміністрування та особливості компетенції відповідних суб'єктів. Важливою ознакою цього інституту є те, що скасування акта публічної адміністрації має наслідком втрату ним чинності з моменту набрання чинності актом про скасування, без автоматичного відновлення дії попереднього нормативного регулювання. Такий підхід покладає на суб'єкта правотворчої діяльності обов'язок у межах своєї компетенції забезпечити подальше належне врегулювання суспільних відносин, що виникли під час дії скасованого акта, і підкреслює превентивну та стабілізаційну роль інституту скасування в системі актів публічної адміністрації.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Як у сучасному адміністративному праві тлумачиться поняття «нормативний акт публічної адміністрації» та які його ключові ознаки виокремлюються?
2. У чому полягає юридична природа нормативних актів публічної адміністрації та як вони співвідносяться з положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність»?
3. Які критерії покладено в основу класифікації нормативних актів публічної адміністрації та на які види вони поділяються залежно від суб'єкта видання?
4. У чому полягає відмінність між нормативними актами загальної, міжгалузевої та галузевої (спеціальної) компетенції?
5. Які ієрархічні та змістовні вимоги висуваються до нормативних актів публічної адміністрації для забезпечення їх законності?
6. Охарактеризуйте основні етапи процедури видання нормативного акта публічної адміністрації: від виявлення потреби в регулюванні до набрання чинності.
7. Яке значення має державна реєстрація нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та які наслідки її відсутності?
8. У чому полягає мета та особливості проведення антикорупційної експертизи актів публічної адміністрації?
9. Як у розділі розмежовуються поняття незаконності нормативного акта та способи усунення правових прогалин і колізій у них?
10. Які правові підстави та наслідки скасування акта публічної адміністрації виокремлюються в контексті корекції регуляторного впливу та захисту прав осіб?

Розділ 12
АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

12.1 Поняття та ознаки адміністративного акта

Адміністративний акт посідає центральне місце в системі адміністративного права та виступає найбільш значущою правовою формою, що забезпечує реалізацію функцій публічного адміністрування. В історичному аспекті він виокремився як самостійний інструмент органів влади, аналогічний за своїми якісними характеристиками судовому рішенню, що було зумовлено необхідністю наділення адміністративних рішень обов'язковою силою та завершеним характером. У сучасній доктрині **адміністративний акт розглядається** як основна форма публічно-владних дій, що дозволяє органам публічної адміністрації в односторонньому порядку встановлювати правила для індивідуальних випадків.

Поняття адміністративного акта у вітчизняному та європейському праві визначається через сукупність його **функціональних** і **матеріальних** характеристик. Згідно з підходами, закладеними в німецькій доктрині, яка є домінуючою в Європі, під адміністративним актом розуміють будь-яке розпорядження, рішення або інший захід, ухвалений адміністративним органом із метою встановлення правил у конкретному випадку, що спрямований на вирішення індивідуальної справи та належить до сфери публічного права[440]. В українському правовому полі, зокрема у Законі України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт визначається як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)[441]. Причому поняття «акт» етимологічно та юридично охоплює не лише офіційний документ, а й одиничну вольову дію або вчинок, що має юридичну силу.

Науковий аналіз дозволяє виокремити такі **ключові ознаки адміністративного акта**:

1. **Суб'єктний склад адміністративного акта** є однією з його визначальних ознак, що дозволяє чітко відмежувати адміністративний акт від інших форм правового регулювання у сфері публічного адміністрування. Адміністративним актом

[440] Левандовскі А. Значення адміністративного акту як форми управлінської дії в адміністративному праві Німеччини. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 49–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2023_49_7

[441] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX від 15.06.2022 № 123. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

визнається рішення, яке походить виключно від суб'єкта публічної влади та приймається ним у межах наданих законом повноважень. До таких суб'єктів належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, а також інші суб'єкти, які на підставі закону або делегованих повноважень здійснюють адміністративно-владні функції. Саме наявність в органу публічної адміністрації публічно-владного статусу зумовлює можливість одностороннього впливу на сферу прав, свобод та обов'язків адресатів.

Ключовою характеристикою суб'єктного складу адміністративного акта є те, що його обов'язковим і незамінним елементом завжди виступає **носій публічної влади**. На відміну від договірних форм публічного адміністрування, де передбачається узгодження волі кількох сторін, адміністративний акт ґрунтується на односторонньому волевиявленні уповноваженого суб'єкта. Такий суб'єкт реалізує надану йому компетенцію з метою задоволення публічного інтересу, забезпечення виконання завдань і функцій публічного адміністрування, а також організації та впорядкування суспільних відносин у відповідній сфері.

Суб'єкт владних повноважень, який видає адміністративний акт, діє в умовах суворої правової регламентації. Його правосуб'єктність визначається принципом, відповідно до якого орган публічної влади має право вчиняти лише ті дії та приймати лише ті рішення, які прямо передбачені законом. Наявність належної компетенції є необхідною умовою правомірності адміністративного акта, а її відсутність або перевищення тягне визнання такого акта незаконним. Саме тому аналіз суб'єктного складу адміністративного акта нерозривно пов'язаний із дослідженням обсягу повноважень відповідного органу або посадової особи.

Адресатами адміністративного акта можуть бути як **приватні особи, так і інші суб'єкти публічного права,** однак вони не входять до суб'єктного складу акта як його творці. Вони перебувають у позиції підвладних учасників правовідносин, на яких поширюється дія владного припису. У цьому проявляється ієрархічна природа адміністративного акта, оскільки між суб'єктом, що його видає, та адресатом відсутнє рівноправне волевиявлення, характерне для адміністративного договору. Волевиявлення публічної адміністрації має імперативний характер і є обов'язковим для виконання за умови його законності.

У науковій доктрині підкреслюється, що саме суб'єктний склад визначає межі дискреції органу публічної адміністрації при виборі форми реалізації владних повноважень. У кожній конкретній ситуації суб'єкт публічної влади повинен зважати на те, чи допускає закон вирішення відповідного питання шляхом видання адміністративного акта, чи воно потребує застосування інших правових форм. Отже, суб'єктний склад адміністративного акта відображає публічно-владну природу цього інструменту, забезпечує його легітимність і слугує гарантією спрямованості адміністративно-владного впливу на реалізацію суспільно значущих цілей.

2. **Публічно-правовий характер адміністративного акта** виступає однією з його базових та концептуально визначальних ознак, що забезпечує відмежування цього правового явища від актів приватного права, політичних рішень, а також актів,

що належать до сфери законодавчої чи судової діяльності. Саме ця ознака свідчить про те, що адміністративний акт формується, діє та породжує юридичні наслідки виключно у площині публічного права, перебуваючи в тісному зв'язку з функціонуванням механізму публічної влади та реалізацією завдань держави й місцевого самоврядування.

Публічно-правова природа адміністративного акта насамперед проявляється у його походженні від суб'єкта публічної адміністрації. Адміністративний акт видається органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою або службовою особою, а також іншим суб'єктом, який на підставі закону здійснює публічні адміністративно-владні функції. Легітимність такого акта ґрунтується на положеннях Конституції України та законів, які визначають правовий статус відповідних суб'єктів, обсяг їхньої компетенції та межі допустимого втручання у сферу прав і свобод людини. У науковій доктрині адміністративний акт розглядається як форма реалізації публічної влади, що має владний характер і спрямована на організацію та впорядкування суспільних відносин у межах публічно-правового регулювання.

Сутність публічно-правового характеру адміністративного акта також полягає в його функціональному призначенні. Адміністративний акт спрямований на врегулювання конкретного, індивідуально визначеного випадку саме у сфері публічного права, де держава або орган місцевого самоврядування виступає не як рівноправний учасник відносин, а як носій владних повноважень. Метою такого акта є реалізація функцій публічного адміністрування та забезпечення публічного інтересу, а не задоволення приватних чи корпоративних інтересів окремих посадових осіб. На відміну від приватноправових правочинів, що ґрунтуються на автономії волі сторін та їх юридичній рівності, адміністративний акт є проявом одностороннього владного волевиявлення, яке має обов'язковий характер для адресатів.

Публічно-правовий характер адміністративного акта дозволяє чітко **відмежувати його від дій і рішень** адміністративних органів, що здійснюються **у сфері приватного права.** Зокрема, коли орган публічної влади вступає у цивільно-правові або господарські відносини, діючи як власник майна або учасник ринку на засадах рівності з іншою стороною, його волевиявлення не набуває статусу адміністративного акта. У таких випадках правове регулювання здійснюється нормами приватного права, а самі рішення не мають публічно-владного характеру, незважаючи на участь у них органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

Важливою ознакою публічно-правової природи адміністративного акта є його здатність безпосередньо породжувати зовнішні юридичні наслідки для приватних осіб. Адміністративний акт може встановлювати для адресатів конкретні права, обов'язки або заборони, змінювати їх правовий статус чи створювати передумови для застосування заходів юридичної відповідальності. Саме публічно-правовий характер наділяє адміністративний акт імперативною силою, що забезпечує можливість його реалізації навіть за відсутності згоди з боку адресата, зокрема й із застосуванням механізмів державного примусу, передбачених законом.

Публічно-правова природа адміністративного акта має також важливе процедурне значення, оскільки визначає порядок судового контролю за його законністю.

Належність такого акта до сфери публічного права зумовлює його підсудність адміністративним судам, які здійснюють перевірку дій і рішень суб'єктів владних повноважень[442]. У межах адміністративного судочинства оцінюється, чи був адміністративний акт прийнятий на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що встановлені законодавством, а також чи відповідає він принципам пропорційності, правової визначеності та належного врядування.

Отже, публічно-правовий характер адміністративного акта виступає ключовою характеристикою його правового режиму, яка визначає як зміст і форму адміністративно-владного рішення, так і механізми його реалізації та контролю. Саме ця ознака забезпечує підпорядкованість адміністративного акта вимогам закону, обмежує дискрецію суб'єктів публічної адміністрації правом та спрямовує владний вплив на досягнення суспільно значущих результатів, що є невід'ємною складовою принципу верховенства права та функціонування правової держави.

3. **Індивідуальна спрямованість адміністративного акта** – одна з його ключових і концептуально значущих ознак, що забезпечує чітке відмежування адміністративного акта від нормативно-правових актів та інших форм публічного адміністрування. Саме завдяки індивідуальній спрямованості адміністративний акт постає як інструмент конкретного правового впливу, за допомогою якого суб'єкт публічної адміністрації реалізує свої адміністративно-владні повноваження стосовно чітко визначеної життєвої ситуації та конкретного адресата. У сучасній адміністративно-правовій доктрині ця ознака розглядається як прояв правозастосовної діяльності, спрямованої на трансформацію загальних норм публічного права в персоніфіковані юридичні наслідки.

На відміну від нормативно-правового акта суб'єктів публічної адміністрації, який встановлює загальні правила поведінки для невизначеного кола осіб і розрахований на багаторазове застосування, адміністративний акт завжди має конкретний, індивідуальний характер. Він приймається з метою врегулювання одиничного випадку, що виникає у сфері публічного права, та адресований конкретній фізичній або юридичній особі, або ж чітко визначеному колу осіб, яке може бути однозначно ідентифіковане. Така спрямованість свідчить про те, що адміністративний акт не створює абстрактних моделей поведінки, а вирішує конкретну адміністративну справу, виходячи з установлених фактичних обставин і вимог закону.

Індивідуальна спрямованість адміністративного акта виявляється насамперед у його призначенні регулювати одиничну ситуацію. Акт фіксує волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації щодо конкретної проблеми, події або правової ситуації, яка має просторову та часову визначеність. У цьому аспекті адміністративний акт є результатом оцінки індивідуальних обставин справи та застосування до них відповідної норми публічного права, що надає адміністративно-владному рішенню цільового й адресного характеру.

[442] Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV від 17.08.2005 № 153. *Урядовий кур'єр*. 153–154. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2747-15#Text

Важливим елементом індивідуальної спрямованості є **персоніфікація адресата адміністративного акта.** Такий акт завжди орієнтований на конкретного суб'єкта або обмежене коло суб'єктів, щодо яких встановлюються правові приписи. Навіть у випадках, коли рішення стосується групи осіб, воно не втрачає індивідуального характеру, оскільки ця група визначена та не охоплює невизначену кількість учасників суспільних відносин. Отже, адресність адміністративного акта виключає його універсальність і підкреслює персональний характер правового впливу.

Індивідуальна спрямованість також проявляється в конкретизації юридичних наслідків, які породжує адміністративний акт. Він може встановлювати, змінювати або припиняти суб'єктивні права та обов'язки адресата, визначати його правовий статус або створювати умови для виникнення адміністративно-правових відносин між публічною адміністрацією та приватною особою. У цьому значенні адміністративний акт виступає юридичним фактом, з яким закон пов'язує настання чітко окреслених правових наслідків, індивідуалізованих щодо конкретного суб'єкта.

Характерною рисою індивідуальної спрямованості є також **одноразовість дії** адміністративного акта. Як правило, після реалізації приписів, що містяться в ньому, та досягнення поставленої мети такий акт вичерпує свою дію і не підлягає повторному застосуванню. Ця особливість принципово відрізняє індивідуальні адміністративні акти від нормативно-правових, які зберігають чинність протягом тривалого часу та застосовуються неодноразово до різних життєвих ситуацій.

Значення індивідуальної спрямованості адміністративного акта полягає також у забезпеченні правової визначеності та ефективного захисту прав і законних інтересів приватних осіб. Оскільки адміністративний акт стосується конкретного адресата, він повинен бути в **належний спосіб доведений до його відома**, що є необхідною передумовою набрання актом чинності та виникнення відповідних юридичних наслідків. Такий підхід забезпечує можливість для особи усвідомити обсяг своїх прав та обов'язків, а також скористатися передбаченими законом засобами захисту в разі порушення або обмеження цих прав.

Отже, індивідуальна спрямованість адміністративного акта є тією ознакою, яка забезпечує перехід від абстрактних приписів публічного права до конкретних владних рішень, адресованих окремим особам. Саме вона надає адміністративному актові прикладного характеру, гарантує адресність владного впливу та забезпечує ефективність публічного адміністрування в щоденній практиці взаємодії держави з людиною.

4. **Зовнішня спрямованість адміністративного акта** є однією з його визначальних матеріальних ознак, що має принципове значення для розуміння правової природи цього інструменту публічного адміністрування та для його відмежування від внутрішньоорганізаційних рішень. Зовнішня спрямованість вказує на те, що адміністративний акт не обмежується межами апарату публічної адміністрації, а виходить за рамки внутрішньої діяльності суб'єкта публічної адміністрації, спрямовуючись на регулювання відносин із суб'єктами, які не є складовою частиною відповідної організаційної структури. Саме ця ознака зумовлює здатність адміністративного акта безпосередньо впливати на правовий статус приватних осіб і породжувати для них юридично значущі наслідки.

У науковій доктрині адміністративного права зовнішній характер адміністративного акта розглядається як прояв його функціонального призначення у системі взаємодії держави та громадянського суспільства. Адміністративний акт постає формою реалізації владних повноважень, спрямованих не на організацію внутрішньої діяльності органу, а на врегулювання конкретних публічно-правових відносин між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою. На відміну від внутрішніх розпоряджень, інструкцій або наказів, адресованих державним службовцям чи структурним підрозділам і спрямованих на забезпечення службової дисципліни або організації роботи, адміністративний акт має чітко виражений зовнішній вектор дії та орієнтований на осіб, які не перебувають у відносинах організаційної підпорядкованості до органу, що його видає.

Зовнішня спрямованість адміністративного акта насамперед виявляється у відсутності службової або ієрархічної залежності між суб'єктом владних повноважень та адресатом акта. Приватна особа, на яку спрямоване адміністративне рішення, не входить до апарату публічної адміністрації та не зобов'язана підкорятися внутрішнім владним приписам відповідного органу. Саме тому адміністративний акт є формою легітимного нав'язування волі публічної влади суб'єкту, який перебуває поза організаційною системою цього органу. Така обставина зумовлює підвищені вимоги до законності, обґрунтованості та процедурної коректності адміністративного акта, оскільки він становить безпосереднє втручання у сферу прав, свобод та законних інтересів приватної особи.

Важливий прояв зовнішньої спрямованості – здатність адміністративного акта створювати реальні та безпосередні правові наслідки для його адресата. Адміністративний акт не обмежується інформаційною або рекомендаційною функцією, а виступає юридичним фактом, з яким норми публічного права пов'язують виникнення, зміну або припинення суб'єктивних прав та обов'язків приватної особи. Саме завдяки зовнішньому характеру адміністративний акт змінює правову дійсність для адресата, визначає межі допустимої поведінки або закріплює його правовий статус у конкретній ситуації.

Зовнішня спрямованість адміністративного акта зумовлює також особливий порядок набрання ним чинності. Оскільки такий акт має регулятивний вплив на осіб, які не перебувають у внутрішніх відносинах з органом публічної адміністрації, він може породжувати юридичні наслідки лише за умови належного доведення його змісту до відома адресата. Офіційне вручення, повідомлення або оприлюднення адміністративного акта є необхідною передумовою реалізації його зовнішньої дії, позаяк лише із цього моменту приватна особа отримує можливість усвідомити зміст владного припису, оцінити його правові наслідки та, в разі необхідності, скористатися засобами правового захисту.

Процесуальне значення зовнішньої спрямованості полягає також у тому, що адміністративні акти як такі підлягають судовому контролю в порядку адміністративного судочинства. Вони створюють зовнішні правові наслідки та зачіпають сферу прав і законних інтересів приватних осіб, саме тому держава зобов'язана забезпечити

ефективні механізми їх оскарження. Можливість звернення до адміністративного суду з вимогою перевірки законності адміністративного акта виступає важливою гарантією захисту особи від свавільного або непропорційного втручання з боку публічної адміністрації.

Отже, зовнішня спрямованість перетворює адміністративний акт із внутрішнього адміністративного документа на повноцінний правовий інструмент публічного адміністрування, за допомогою якого держава здійснює регулювання суспільних відносин поза межами власного апарату. Саме ця ознака забезпечує практичну дієвість адміністративного акта, його соціальну значущість та відповідність призначенню публічної влади як механізму служіння суспільним інтересам.

5. **Юридичні наслідки адміністративного акта** є однією з його визначальних і змістовно ключових ознак, оскільки саме через них адміністративний акт реалізує своє призначення як інструмент публічного адміністрування та правового регулювання. У теорії адміністративного права адміністративний акт розглядається не лише як формалізоване волевиявлення суб'єкта владних повноважень, а передусім як юридичний засіб, спрямований на зміну правової дійсності в конкретній ситуації. Наявність юридичних наслідків надає адміністративному актові регулятивного характеру та відрізняє його від дій інформаційного, консультативного, організаційного або техніко-оперативного змісту, які самі по собі не впливають на обсяг прав та обов'язків приватних осіб.

Спрямованість адміністративного акта на настання юридичних наслідків означає, що його прийняття завжди пов'язане з досягненням конкретного правового результату. Такий результат може полягати у виникненні, зміні, припиненні або офіційному підтвердженні суб'єктивних прав та обов'язків особи. Саме ця цільова орієнтація на правовий ефект зумовлює особливе місце адміністративного акта в механізмі правозастосування, де він виступає юридичним фактом, з яким норми публічного права пов'язують настання індивідуально визначених правових наслідків.

Одним із базових проявів юридичних наслідків адміністративного акта є **встановлення суб'єктивних прав та обов'язків.** Адміністративний акт може надавати особі нові права, зокрема шляхом видачі дозволу, ліцензії, реєстрації або прийняття рішення про надання певного статусу. Водночас адміністративний акт може покладати на особу обов'язки, встановлювати заборони або вимоги до поведінки, наприклад шляхом винесення припису про усунення порушень чи обмеження певної діяльності. У кожному з цих випадків акт безпосередньо змінює обсяг правової свободи адресата, формуючи нову модель його правомірної поведінки в публічно-правових відносинах.

Юридичні наслідки адміністративного акта можуть також полягати у зміні або припиненні вже існуючих правовідносин. Така дія характерна для рішень, якими коригується правовий статус особи у зв'язку зі зміною обставин або виявленням порушень вимог закону. Зміна умов раніше наданого дозволу, призупинення його дії або анулювання відповідного документа є прикладами того, як адміністративний акт трансформує наявні правовідносини або припиняє їх існування. У цьому аспекті

юридичні наслідки відображають динамічний характер адміністративно-правового регулювання, здатного реагувати на розвиток суспільних відносин.

Окреме значення мають юридичні наслідки адміністративних актів, пов'язані з офіційним підтвердженням правового статусу або юридично значущого факту. Такі акти не завжди створюють нові права чи обов'язки, однак мають самостійне правове значення, оскільки засвідчують існування певного стану, який визнається державою та підлягає врахуванню іншими суб'єктами права. Офіційне підтвердження статусу, реєстрація або визнання певного факту створюють передумови для подальшої реалізації особою її прав та законних інтересів у різних сферах публічного управління.

Юридичні наслідки тісно пов'язані з моментом набрання адміністративним актом чинності та з його реалізацією. Саме з цього моменту акт починає виконувати свою регулятивну функцію, визначаючи обсяг прав та обов'язків адресата й впливаючи на його поведінку. У правозастосовній практиці обґрунтовано підкреслюється, що рішення суб'єкта публічної адміністрації, яке не породжує юридичних наслідків для конкретної особи, не може розглядатися як адміністративний акт у власному значенні, позаяк воно позбавлене ключової ознаки правового впливу.

Отже, юридичні наслідки становлять змістовне ядро адміністративного акта та визначають його правову природу як дієвого інструменту публічного адміністрування. Саме здатність спричиняти реальні та конкретні зміни у сфері прав, обов'язків і правового статусу особи перетворює адміністративне волевиявлення публічної адміністрації на повноцінний адміністративний акт, який має самостійне юридичне значення та підлягає контролю з боку права.

6. **Процедурна оформленість адміністративного акта** – одна із системоутворювальних ознак, яка визначає юридичну природу адміністративно-владного рішення. У теорії адміністративного права усталена позиція, відповідно до якої адміністративний акт не може розглядатися як випадкове, довільне або ситуативне волевиявлення посадової особи. Його прийняття завжди є результатом регламентованої правової діяльності, що здійснюється у межах та у спосіб, визначені законом. Саме процедурна оформленість надає адміністративному акту ознак легітимності, передбачуваності та правової визначеності.

Процедура у правовому розумінні являє собою нормативно встановлений порядок здійснення послідовних дій, спрямованих на досягнення юридично значущого результату. У цьому контексті адміністративний акт є завершальним елементом адміністративної процедури, яка охоплює весь комплекс процесуальних дій суб'єкта публічної адміністрації від моменту виникнення підстав для втручання у сферу публічних відносин до остаточного формулювання та прийняття рішення. Процедурна оформленість означає, що кожен адміністративний акт проходить через логічно та юридично пов'язані стадії адміністративного провадження, які у своїй сукупності забезпечують обґрунтованість і законність публічно-владного волевиявлення.

Наукове значення процедурної оформленості полягає в тому, що форма адміністративного акта тісно пов'язана з його змістом і виступає необхідною умовою цілісності та якості адміністративно-владного рішення. Дотримання встановленого

порядку прийняття адміністративного акта є невід'ємною складовою принципу законності, а сама процедура виконує гарантійну функцію, запобігаючи суб'єктивізму, необґрунтованості та свавільному втручанню публічної влади у сферу прав і законних інтересів приватних осіб. Процедурні вимоги, такі як обов'язок мотивувати рішення, дотримуватися визначених строків і забезпечувати участь заінтересованих осіб, надають адміністративному акту змістової якості та підвищують рівень довіри до публічного адміністрування.

Адміністративний акт у науковому розумінні не може бути відірваний від процедури його прийняття, оскільки саме процедура забезпечує його правову дійсність. Суттєві порушення адміністративного провадження або недотримання встановленого законом порядку можуть призвести до визнання адміністративного акта дефектним, що, залежно від характеру порушень, може спричинити його оскарження, скасування або визнання таким, що не створює юридичних наслідків. У цьому сенсі процедурна оформленість виконує стабілізаційну функцію у правовій системі, забезпечуючи баланс між ефективністю публічного управління та захистом прав приватних осіб.

7. **Односторонність** є однією з ознак адміністративного акта, яка найбільш виразно відображає його публічно-владну природу та відмежовує його від інших правових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У науковій доктрині адміністративного права ця характеристика розглядається як ключовий прояв публічної влади, що реалізується через здатність уповноваженого суб'єкта самостійно формувати юридично значуще рішення, спрямоване на врегулювання конкретної адміністративної ситуації. Адміністративний акт у цьому контексті постає не як результат домовленості або взаємного волевиявлення сторін, а як одностороннє владне волевиявлення, зумовлене приписами закону та межами компетенції відповідного органу.

Сутність односторонності полягає в тому, що адміністративний акт виникає виключно з волі суб'єкта публічної адміністрації, який наділений владними повноваженнями та діє від імені держави або територіальної громади. Такий акт приймається незалежно від волі адресата і не потребує його згоди для набуття юридичної сили. Саме ця обставина дозволяє адміністративному органу оперативно й ефективно реалізовувати публічні інтереси, трансформуючи загальні законодавчі приписи у конкретні індивідуальні веління, обов'язкові для виконання. Односторонність адміністративного акта проявляється в можливості встановлювати, змінювати або припиняти права та обов'язки приватних осіб шляхом адміністративно-владного рішення, яке має імперативний характер.

У наукових підходах адміністративний акт традиційно тлумачиться як адміністративно-владне волевиявлення, що є результатом реалізації адміністративної компетенції. Односторонній характер такого волевиявлення означає, що саме орган публічної адміністрації визначає зміст правового регулювання у конкретній справі, виходячи з вимог закону, оцінки фактичних обставин і наданих йому дискреційних повноважень. При цьому адміністративний акт може бути прийнятий навіть усупереч позиції або інтересам особи, на яку він спрямований, не втрачаючи своєї легітимності, якщо дотримано принципів законності, пропорційності та належної адміністративної

процедури. Така можливість об'єктивно зумовлена природою публічної влади, яка покликана забезпечувати загальний інтерес і стабільність правопорядку.

Односторонність адміністративного акта тісно пов'язана з його обов'язковістю. Саме завдяки цій ознаці адміністративний акт наділяється здатністю породжувати юридичні наслідки незалежно від суб'єктивного ставлення адресата до його змісту. Виконання приписів адміністративного акта забезпечується авторитетом держави та, в разі необхідності, можливістю застосування заходів державного примусу. У цьому аспекті односторонність виступає інструментом забезпечення ефективності адміністративної діяльності, оскільки дозволяє уникнути ситуацій, за яких реалізація публічних функцій ставиться у залежність від згоди приватних осіб.

Проте в сучасному адміністративному праві односторонність не розглядається як абсолютна або безмежна. Демократична правова держава поєднує владний характер адміністративного акта з розгалуженою системою процесуальних гарантій, спрямованих на захист прав та законних інтересів приватних осіб. Право бути вислуханим, обов'язок адміністративного органу належно мотивувати своє рішення, дотримання принципів рівності та неупередженості, а також можливість адміністративного або судового оскарження суттєво обмежують потенційні ризики зловживання владою. У такому поєднанні односторонність перестає бути проявом свавілля і набуває рис юридично врівноваженого механізму реалізації публічної влади.

Отже, односторонність як ознака адміністративного акта відображає особливий характер правових відносин між публічною адміністрацією та приватною особою, в яких держава виступає носієм владних повноважень і приймає остаточні рішення в межах закону та в інтересах суспільства. Саме ця ознака забезпечує можливість ефективного публічного адміністрування, водночас поєднуючись із процесуальними й матеріально-правовими гарантіями, що слугують засобом досягнення балансу між публічними та приватними інтересами.

Істотна особливість адміністративного акта – його стабілізуюча функція, яка забезпечує правову визначеність для адресата. Водночас акт може бути як сприятливим (наприклад, видача дозволу), так і обтяжувальним (відмова або накладення стягнення). Адміністративний акт не слід розглядати лише як інструмент втручання; він є механізмом конкретизації законодавчих положень, що перетворює абстрактні норми закону в реальні можливості та гарантії для людини.

12.2 Види адміністративних актів. Поняття та стадії процедури прийняття адміністративного акта. Вимоги до процедури прийняття адміністративного акта

Класифікація адміністративних актів є складним теоретичним і прикладним питанням, яке дозволяє глибше осягнути їхню правову природу та забезпечити ефективну реалізацію функцій публічного адміністрування. Систематизація цих актів за різними підставами має на меті не лише впорядкування наукових знань, а й практичне розмежування юридичних режимів їх прийняття, виконання

та оскарження. У сучасній доктрині адміністративного права виокремлюють кілька фундаментальних критеріїв, що дозволяють охопити все різноманіття **адміністративно-владних рішень**.

Засадничим критерієм класифікації з позиції захисту прав людини є **характер впливу адміністративного акта** на правовий статус особи, за яким розрізняють сприятливі та обтяжувальні акти. **Сприятливі** адміністративні акти сприяють реалізації суб'єктивних прав, наприклад, через видачу дозволу, надання соціальних пільг чи підтвердження наявності певного права. Такі акти спрямовані на задоволення приватного інтересу особи в межах публічно-правових відносин.

Обтяжувальні акти, навпаки, невигідні для реалізації прав, оскільки вони покладають на особу обов'язки, встановлюють заборони чи обмежують існуючі права (наприклад, відмова у видачі ліцензії або накладення адміністративного стягнення). Поряд із ними доктрина виділяє **акти подвійної дії**, які можуть одночасно бути сприятливими для прямого адресата, але обтяжувальними для третіх осіб, що вимагає від адміністративного органу особливого підходу до балансування інтересів.

Класифікація адміністративних актів **за суб'єктом їх видання** має фундаментальне значення для адміністративного права, оскільки безпосередньо відображає організаційну побудову та ієрархічну структуру публічної адміністрації. Поділ адміністративних актів на ті, що походять від **Президента України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування**, ґрунтується на конституційно закріпленому розмежуванні владних повноважень і форм реалізації публічної влади. Кожен із зазначених суб'єктів діє в межах власної компетенції, що зумовлює юридичну силу виданих актів, їх місце в системі джерел адміністративного права та можливість їх подальшого оскарження чи скасування.

Акти Президента України займають особливе місце в цій класифікації, оскільки Президент є главою держави та наділений специфічними конституційними повноваженнями у сфері публічного адміністрування. Його акти мають загальнообов'язковий характер, видаються на основі та на виконання Конституції України і законів, спрямовані на забезпечення узгодженого функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Акти органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, міністерств і інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, деталізують та конкретизують законодавчі приписи, забезпечуючи їх практичну реалізацію у відповідних сферах публічного адміністрування.

Окрему групу становлять акти органів місцевого самоврядування, які відображають децентралізований характер публічної адміністрації та принцип субсидіарності. Ці акти приймаються з метою вирішення питань місцевого значення та ґрунтуються на поєднанні власних і делегованих повноважень територіальних громад. Вони мають локальний характер дії, однак водночас повинні відповідати Конституції України, законам та актам вищих органів публічної влади, що забезпечує єдність правового простору держави.

Класифікація адміністративних актів **за способом їх прийняття** є засадничим елементом наукової систематизації, що дозволяє визначити юридичний режим функціонування різних ланок публічної влади. Залежно від **способу прийняття адміністративні**

акти поділяються на одноособові та колегіальні. **Одноособові акти** є результатом індивідуального волевиявлення конкретної посадової особи (наприклад, міністра або Президента України), що втілює принцип єдиноначальності в системі публічного адміністрування. Колегіальні ж акти ухвалюються групою осіб через регламентовану процедуру голосування, де фіксується спільна воля більшості або враховується вирішальний голос керівника в ситуаціях рівного розподілу голосів. Така диференціація дозволяє найбільш ефективно адаптувати адміністративний інструментарій до специфіки компетенції конкретного органу та потреб публічного інтересу.

Процедурна оформленість колегіальних актів вимагає суворого дотримання встановленого порядку, оскільки це є базовою умовою їхньої правомірності. Колегіальність передбачає обов'язкову наявність кворуму та дотримання правил прийняття рішень, а порушення цих вимог, як-от відсутність належного кворуму, може стати підставою для визнання акта спірним. У межах діяльності колегіального органу, наприклад Кабінету Міністрів України, голос головуючого може мати вирішальне значення для остаточного формування волі суб'єкта (ст. 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)[443]. Попри колективний характер обговорення та ухвалення, такий акт зберігає природу одностороннього юридично-владного волевиявлення публічної адміністрації стосовно зовнішніх адресатів.

Одноособові адміністративні акти зазвичай пов'язані з реалізацією дискреційних повноважень і персональною відповідальністю посадової особи за обраний варіант адміністративного рішення. Хоча процес їхнього внутрішнього формування може бути менш обтяженим формальностями порівняно з колегіальними засіданнями, вони все одно повинні відповідати уніфікованій моделі адміністративної процедури. Це передбачає проходження через обов'язкові стадії ініціювання, дослідження обставин справи та безпосереднє прийняття рішення. Одноособовий спосіб прийняття забезпечує оперативність публічного адміністрування в тих випадках, де закон наділяє посадову особу правом на власний розсуд визначати вид і зміст акта.

Спосіб ухвалення рішення безпосередньо впливає на його зовнішню об'єктивізацію та вимоги до юридичної техніки документа. Така диференціація впливає на процедурне оформлення й вимоги до підписання відповідного документа. Для одноособових актів ключовим реквізитом є особистий підпис уповноваженої посадової особи, тоді як для колегіальних рішень процедура може передбачати підписання акта керівником разом із секретарем або засвідчення результатів голосування спеціальним протоколом. Незалежно від способу прийняття, належна оформленість адміністративного акта як письмового документа із зазначенням усіх необхідних реквізитів є обов'язковою умовою його законності та набрання чинності після доведення до відома адресата.

Класифікація **за зовнішньою формою** вираження дозволяє розмежувати способи об'єктивізації волевиявлення публічної адміністрації, що безпосередньо впливає

[443] Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII від 01.03.2014. *Голос України.* № 39. Спецвипуск. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/conv#n433

на порядок набрання актом чинності та умови його виконання. Традиційно в адміністративно-правовій доктрині виокремлюють письмові, електронні та усні акти. Попри домінування **документальної форми**, сучасне законодавство дедалі частіше легітимізує цифрові способи комунікації, де надсилання на адресу електронної пошти або оприлюднення через офіційні вебсайти стають повноцінними методами доведення адміністративно-владного рішення до відома адресата.

Науковий підхід до розуміння адміністративного акта виходить за межі суто документального сприйняття, звертаючись до етимології поняття «акт» як дії або вчинку (від латинського «actus»). Це дозволяє ідентифікувати так звані **акти-дії**, що проявляються у вигляді конкретних юридично значущих вчинків уповноважених суб'єктів, які не завжди супроводжуються оформленням окремого паперового документа. У такому контексті адміністративний акт розглядається як одинична вольова дія або волевиявлення, що має юридичну силу та спрямована на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків, що підкреслює пріоритет змістовно-владної природи над формою її вираження.

Письмова форма адміністративного акта залишається найбільш значущою з огляду на забезпечення принципів правової визначеності та стабільності адміністративно-владних рішень. Належна оформленість акта означає його підготовку згідно з правилами юридичної техніки та наявність встановлених законом реквізитів, таких як відомості про орган видання, підпис уповноваженої особи та дата прийняття; відсутність цих елементів може призвести до визнання акта нікчемним. Такі вимоги не лише впорядковують правозастосовну діяльність, а й виступають «запобіжниками» від зловживань із боку публічної влади, закріплюючи «змістовно-якісний» рівень адміністративних актів, їхню вмотивованість та пропорційність.

Окремим напрямом трансформації зовнішньої форми адміністративного акта є його цифровізація, що дозволяє ухвалювати рішення в автоматичному режимі за допомогою програмних засобів без безпосереднього втручання людини. Проте незалежно від обраної форми – письмової, електронної чи усної – фундаментальною умовою чинності акта залишається його доведення до відома адресата в офіційному порядку, оскільки недоведене рішення не набуває статусу джерела індивідуально-правового регулювання. Отже, форма акта виступає ключем до формування його змісту, забезпечуючи цілісність адміністративно-владних дії та гарантуючи ефективний захист прав громадян у межах демократичних принципів.

Важливий аналітичний напрям – класифікація актів за їхньою **юридичною чинністю та наявністю дефектів**, що дозволяє розрізняти спірні та нікчемні акти. **Спірні акти** набирають чинності, проте містять помилки або порушення процедури, які ставлять під сумнів їхню правомірність і можуть бути оскаржені в судовому порядку. **Нікчемні акти** мають очевидні значні недоліки, як-от відсутність повноважень у органу або вимога вчинити злочин, і тому не набувають юридичної сили з моменту їх прийняття.

Наукове обґрунтування видів адміністративних актів не обмежується наведеними критеріями та може проводитися за іншими критеріями, такими як сфера

застосування, тривалість дії в часі чи ступінь відкритості. Глибокий аналіз цих різновидів забезпечує якісний розвиток правотворчої діяльності та стабільність правопорядку, де обрана форма адміністративної дії повинна завжди відповідати цілям публічного інтересу та захисту прав приватних осіб. Таке розмаїття інструментарію дозволяє публічній адміністрації гнучко реагувати на виклики сучасного суспільства, забезпечуючи при цьому дотримання принципу верховенства права.

У сучасній доктрині адміністративного права **процедура прийняття адміністративного акта** розглядається як фундаментальна умова його правомірності та ключовий інструмент забезпечення принципу верховенства права у відносинах між державою й приватною особою. Науковий аналіз дозволяє визначити адміністративну процедуру як офіційно встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, що спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. Ця категорія виступає зовнішньою формою правозастосовної діяльності публічної адміністрації, яка забезпечує «змістовно-якісний» рівень адміністративно-владних рішень, їхню вмотивованість та пропорційність.

Сутність адміністративної процедури полягає у послідовності юридично значущих дій, що мають публічний і персоналізований характер, оскільки вони завжди спрямовані на вирішення індивідуально-визначеної справи стосовно конкретної фізичної або юридичної особи. У науковій літературі важливо розрізняти поняття «адміністративна процедура» як загальну модель або порядок діяльності та «адміністративне провадження» як безпосередню активну діяльність суб'єкта публічної адміністрації щодо розгляду окремої справи. Такий підхід дозволяє виключити можливість свавілля та гарантувати рівність приватних осіб перед законом через застосування єдиних стандартів вирішення справ.

Процедурна оформленість адміністративного акта є важливою ознакою, що відмежовує його від суто внутрішніх адміністративних процесів. Якщо внутрішньоорганізаційні процедури впорядковують роботу всередині апарату, то адміністративна процедура завжди має зовнішню спрямованість, оскільки її результатом є рішення, що створює безпосередні правові наслідки для суб'єктів, які не перебувають у відносинах організаційної підпорядкованості до органу. Це зумовлює необхідність суворої регламентації кожного етапу прийняття рішення, що втілюється у стадійності адміністративного процесу.

Уніфікована модель процедури прийняття адміністративного акта, що базується на положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру», передбачає логічну послідовність етапів, кожен з яких виконує специфічну функцію[444]. Першою стадією є ініціювання адміністративного провадження та порушення адміністративної справи. Цей етап характеризується різницею в підходах залежно від суб'єкта волевиявлення: провадження може розпочатися або за заявою особи щодо реалізації її прав,

[444] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX від 15.06.2022. *Голос України*. № 123. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

або за власною ініціативою адміністративного органу в межах виконання ним інспекційних чи контрольних повноважень.

Наступним критично важливим етапом є підготовка адміністративної справи до вирішення, де закладаються передумови для об'єктивного розгляду. На цій стадії адміністративний орган зобов'язаний встановити наявність і достатність матеріалів, залучити до участі в провадженні адресата та повідомити заінтересованим особам про їхні права. Особливе значення тут має надання учасникам можливості подати документи, клопотання й пояснення, що відповідає європейському стандарту права особи бути заслуханою до прийняття несприятливого для неї рішення.

Стадія дослідження обставин справи та збирання доказів базується на принципах законності й офіційності. Адміністративний орган не обмежений лише тими доказами, які надають учасники, і зобов'язаний неупереджено вивчити всі факти, включно з тими, що сприятливі для особи. Важлива вимога – заборона вимагати від учасника надання доказів, які вже перебувають у володінні органів державної влади, що значно полегшує тягар доказування для приватної особи та забезпечує сервісну орієнтацію процедури.

Центральним елементом процедури є безпосередній розгляд адміністративної справи, який може відбуватися в різних формах залежно від складності ситуації. Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає можливість невідкладного розгляду, письмового провадження або проведення слухання із заслуховуванням сторін, якщо справа стосується протилежних інтересів учасників. В умовах цифровізації публічного адміністрування дедалі більшого значення набуває розгляд справи в автоматичному режимі за допомогою програмних засобів без прямого втручання людини, що забезпечує швидкість та одноманітність правозастосування.

Кульмінацією всієї процедури є прийняття адміністративного акта, що виступає матеріальним результатом адміністративного процесу. На цій підстадії волевиявлення адміністративного органу набуває офіційної форми та спрямовується на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків адресата. Прийняття акта означає завершення внутрішнього процесу формування волі органу та перехід до етапу його зовнішнього впливу на правовий статус особи.

Адміністративний акт вважається прийнятим лише за умови його належного оформлення, що включає відповідність вимогам юридичної техніки та наявність обов'язкових реквізитів. Законність акта безпосередньо залежить від того, чи був він ухвалений компетентним органом у визначеному законом порядку. Будь-яке суттєве порушення стадій процедури може призвести до визнання акта дефектним – спірним або нікчемним, що підкреслює правоохоронну роль процедурних норм.

Завершальною, хоча й факультативною стадією, є оскарження адміністративного акта, що дозволяє перевірити його правомірність в адміністративному або судовому порядку. Настання цієї стадії залежить виключно від волі учасника провадження, який вважає, що прийняте рішення порушує його права або законні інтереси. Наявність реальної можливості оскарження є невід'ємною частиною адміністративної процедури в демократичній державі, забезпечуючи контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Науковий аналіз свідчить, що сучасна концепція адміністративного акта в Україні поступово відходить від суто управлінського розуміння до людиноцентристського підходу. Це виявляється в посиленні вимог до обґрунтованості рішень та обов'язку органів публічної влади мотивувати свої дії. Процедура прийняття акта стає простором для кооперації між державою та громадянином, де особа перестає бути пасивним об'єктом впливу і стає активним учасником процесу прийняття рішення, що зачіпає її інтереси.

Отже, поняття та стадії процедури прийняття адміністративного акта складають цілісну систему, що гарантує стабільність правопорядку та правову визначеність. Чітка регламентація, порядку від ініціювання до прийняття рішення, дозволяє перетворити абстрактні норми закону на конкретні юридичні наслідки, мінімізуючи ризики корупції та суб'єктивізму. Як наслідок, процедурна оформленість виступає не лише формальною вимогою, а й сутнісною гарантією захисту прав людини у відносинах із публічною адміністрацією.

У сучасній доктрині адміністративного права вимоги до процедури прийняття адміністративного акта розглядаються як фундаментальна умова його правомірності та ключовий інструмент забезпечення принципу верховенства права у відносинах між державою й приватною особою. Відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративна процедура виступає офіційно встановленим законом порядком розгляду та вирішення адміністративних справ, що спрямований на прийняття адміністративного акта. Науковий аналіз свідчить, що саме форма, як ключ до формування змісту, є визначальним елементом цілісності адміністративного акта, що дозволяє гарантувати ефективний правовий захист громадян.

Процедурна оформленість адміністративного акта вимагає його проходження через суворо регламентовану послідовність дій, які у правовому розумінні становлять врегульований нормами права шлях до досягнення юридичного результату. Цей порядок є обов'язковим компонентом законності адміністративно-владної дії, що дозволяє відмежувати владне волевиявлення від суто технічних операцій чи внутрішніх розпоряджень. Закон України «Про адміністративну процедуру» запроваджує уніфіковану модель такої процедури, яка включає стадії ініціювання, підготовки справи, дослідження обставин та безпосереднього прийняття рішення.

Суттєва вимога до ініціювання процедури – наявність чітко визначених законодавчих підстав, якими можуть виступати заява особи щодо реалізації її прав або власна ініціатива адміністративного органу в межах виконання ним контрольних повноважень. Згідно із нормами Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган зобов'язаний перевірити достатність матеріалів та правові підстави для початку провадження, забезпечуючи при цьому належне повідомлення всіх заінтересованих осіб про їхні права й обов'язки. Такий підхід забезпечує прозорість і передбачуваність адміністративної діяльності на початковому етапі.

Однією з найбільш істотних вимог є дотримання принципу офіційності та об'єктивного дослідження обставин справи, що покладає на адміністративний орган обов'язок самостійно збирати докази. На відміну від судового процесу, у процедурі прийняття адміністративного акта особа не повинна нести тягар доказування

фактів, які вже відомі органам влади або містяться в національних інформаційних ресурсах. Закон України «Про адміністративну процедуру» вимагає від посадових осіб неупередженості, що передбачає вивчення як сприятливих, так і несприятливих для учасника провадження обставин.

Обов'язковою вимогою, що випливає із європейських стандартів належного врядування, є право особи бути заслуханою до прийняття рішення, яке може негативно вплинути на її правовий статус. Це означає, що адміністративний орган повинен надати учаснику можливість подати свої пояснення, заперечення та докази, що є гарантією захисту від суб'єктивізму та свавілля. Реалізація цього права дозволяє перетворити приватну особу з об'єкта владного впливу на активного суб'єкта адміністративної процедури, що бере участь у формуванні кінцевого рішення.

Особливе місце в системі вимог посідає обов'язок адміністративного органу мотивувати прийнятий акт, що закріплено у статті 41 Хартії основних прав Європейського Союзу[445] та відображено у вітчизняному законодавстві. Адміністративний акт повинен містити фактичне та юридичне обґрунтування, де чітко зазначені норми права, на основі яких прийнято рішення, та факти, що були встановлені під час провадження. Вимога щодо мотивованості слугує «запобіжником» проти зловживань, особливо у випадках реалізації дискреційних повноважень, де орган має свободу вибору між кількома законними варіантами.

При реалізації дискреції адміністративний орган зобов'язаний діяти в межах розумного розсуду, дотримуючись принципів рівності перед законом та пропорційності. Вимоги до дискреційних рішень передбачають, що орган повинен прагнути мети, задля якої його наділено повноваженнями, уникаючи несправедливої дискримінації та забезпечуючи баланс між публічними інтересами й правами особи.

Вимоги до зовнішньої форми адміністративного акта передбачають його офіційне оформлення як письмового або електронного документа з обов'язковими реквізитами. Закон України «Про адміністративну процедуру» допускає також усну форму акта у випадках, передбачених законом, проте загальним стандартом залишається документарна фіксація волевиявлення. Належна оформленість за правилами юридичної техніки необхідна для ідентифікації органу, що прийняв рішення, та забезпечення можливості його подальшого примусового виконання або оскарження.

Важливою процедурною вимогою є дотримання розумних строків розгляду справи та оперативного доведення акта до відома адресата. Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює, що акт має бути доведений до особи не пізніше трьох робочих днів із дня його прийняття, а за певних умов може розглядатися невідкладно. Порушення строків або порядку доведення акта не лише зачіпає інтереси особи, а й може стати підставою для продовження строків адміністративного чи судового оскарження.

Чинність адміністративного акта нерозривно пов'язана із процедурою його повідомлення, оскільки рішення суб'єкта публічної адміністрації, що не було доведене

[445] Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/euro/6211

до відома заінтересованої особи, не набуває юридичної дії. Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює правило, згідно з яким акт набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення або вручення, що гарантує правову визначеність. Такий підхід «чинності відносно особи» дозволяє суб'єкту чітко розуміти момент виникнення своїх прав та обов'язків у конкретних правовідносинах із державою.

Система вимог до процедури прийняття адміністративного акта, що деталізована в Законі України «Про адміністративну процедуру», спрямована на перетворення публічного управління на сервісно-орієнтовану діяльність. Дотримання цих вимог забезпечує не лише формальну законність, а й внутрішню справедливість адміністративно-владного рішення, зміцнюючи довіру громадян до державних інституцій. Отже, процедурна оформленість виступає матеріальною гарантією того, що кожен адміністративний акт буде результатом неупередженої, прозорої та правової взаємодії між публічною владою та людиною.

12.3 Набуття чинності адміністративним актом

Набрання чинності адміністративним актом є однією з ключових стадій адміністративної процедури, яка завершує процес формування владного волевиявлення та трансформує його в юридично обов'язкове рішення. Саме з цього моменту адміністративний акт перестає бути лише внутрішнім результатом діяльності публічної адміністрації та набуває якості зовнішнього регулятора правовідносин. У науковій доктрині підкреслюється, що чинність адміністративного акта є необхідною передумовою його реалізації, оскільки без набрання чинності акт не здатний породжувати правові наслідки для адресата.

Закон України «Про адміністративну процедуру» у статті 74 закріплює загальне правило, відповідно до якого адміністративний акт набирає чинності стосовно учасника адміністративного провадження з дня доведення його до відома відповідної особи. Такий підхід відображає сучасну людиноцентристську модель адміністративного права, в межах якої обов'язок підпорядкування владному рішенню виникає лише за умови належного інформування адресата. Отже, чинність адміністративного акта тісно пов'язана не з фактом його прийняття, а з моментом комунікації між адміністративним органом і приватною особою.

У теоретичному вимірі важливим є співвідношення понять «чинність» і «дія» адміністративного акта. Чинність відображає юридичний статус акта як елемента правової системи, тоді як дія характеризує його фактичний регулятивний вплив на поведінку адресата[446]. В індивідуальному адміністративному праві ці категорії майже збігаються, оскільки акт, який не доведено до відома особи, не може вважатися таким, що реально діє, навіть якщо він формально існує як документ.

[446] Турчак А. М. Чинність адміністративного акту: умови та правила. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 248–253. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2022_4_47

Принцип доведення адміністративного акта до відома особи є фундаментальною гарантією захисту прав людини у сфері публічного адміністрування. Особа не може нести юридичну відповідальність за невиконання припису, про який вона не була в належний спосіб поінформована. Саме тому стаття 74 Закону України «Про адміністративну процедуру» встановлює правило чинності акта відносно конкретної особи, а не абстрактно з моменту його прийняття адміністративним органом.

Водночас законодавець допускає можливість встановлення іншого строку набрання чинності адміністративним актом, якщо це прямо передбачено законом або самим актом. Такий підхід забезпечує гнучкість правового регулювання та дозволяє враховувати особливості окремих управлінських рішень. Проте навіть у цих випадках відтермінування чинності не може ігнорувати базову вимогу доведення акта до відома адресата як умову його легітимності.

Стаття 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» детально регламентує порядок доведення адміністративного акта до відома особи, що має вирішальне значення для визначення моменту набрання ним чинності. Закон виходить із презумпції, що спосіб повідомлення обирається адміністративним органом, якщо інше не встановлено законом. Така конструкція дозволяє забезпечити ефективність адміністративної діяльності, не порушуючи водночас правових гарантій учасників провадження.

Законодавство передбачає різноманітні форми доведення адміністративного акта до відома особи, що відповідає сучасним умовам розвитку комунікацій. Використання поштового, електронного та телекомунікаційного зв'язку спрямоване на підвищення доступності адміністративних рішень і спрощення взаємодії між громадянином і державою. Причому кожен із таких способів має забезпечувати можливість фіксації факту та часу повідомлення.

Особливе значення має правило про доведення адміністративного акта до відома у справах за заявою. Закон надає особі право самостійно визначити бажаний спосіб отримання рішення, що є проявом принципу диспозитивності та поваги до автономії приватної особи. Якщо ж такий спосіб не зазначено, адміністративний орган зобов'язаний діяти відповідно до загальних приписів закону, забезпечуючи реальну можливість ознайомлення особи з актом.

Для гарантування правової визначеності закон встановлює обов'язок адміністративного органу довести акт до відома особи невідкладно або, за наявності обґрунтованих причин, не пізніше трьох робочих днів з дня його прийняття. Ці часові межі спрямовані на запобігання зловживанням та затягуванню адміністративних процедур. Фіксація часу і способу повідомлення у матеріалах справи має вирішальне значення для подальшої оцінки правомірності дій адміністративного органу.

Законодавець також передбачає спеціальні правила на випадок, коли точний момент отримання адміністративного акта не може бути встановлений. У такій ситуації акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день із дня його надсилання. Обов'язок доказування факту і часу доведення акта покладається на адміністративний орган, що відповідає загальному принципу відповідальності публічної влади за власні процесуальні дії.

Недоведення адміністративного акта до відома особи в установленому порядку має істотні правові наслідки. Зокрема, є підставою для продовження строку оскарження такого акта, що слугує додатковою гарантією захисту прав адресата. Таким чином, процесуальні порушення з боку адміністративного органу не можуть погіршувати правове становище приватної особи.

Окреме місце у механізмі набрання чинності адміністративним актом займає публічне оголошення, яке застосовується у випадках, коли інші способи повідомлення неможливі або коли акт стосується невизначеного кола осіб. Публічне оголошення поєднує в собі елементи відкритості та формалізації, забезпечуючи мінімально необхідний рівень інформування учасників адміністративного провадження.

Отже, норми статей 74–75 Закону України «Про адміністративну процедуру» формують цілісну модель набрання чинності адміністративним актом, у центрі якої перебуває особа як адресат владного рішення. Чинність адміністративного акта пов'язується не з одностороннім волевиявленням адміністративного органу, а з ефективною та прозорою процедурою доведення його змісту до відома заінтересованої особи. Це забезпечує легітимність публічної влади, зміцнює довіру до адміністративних рішень і утверджує принцип верховенства права у сфері публічного адміністрування.

12.4 Припинення дії адміністративного акта

Припинення дії адміністративного акта становить завершальний етап його існування у правовій системі та означає втрату ним здатності породжувати, змінювати або припиняти суб'єктивні права й обов'язки учасників адміністративних правовідносин. У теорії адміністративного права адміністративний акт розглядається як форма реалізації публічної влади, що має тимчасовий характер і функціонує лише в межах, необхідних для досягнення визначеної управлінської мети. Саме тому припинення його дії є не відхиленням від принципу стабільності, а логічним елементом правового регулювання, спрямованого на підтримання балансу між публічними інтересами та правовою визначеністю для приватних осіб.

Нормативною основою інституту припинення дії адміністративного акта в сучасному українському праві є стаття 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», яка комплексно врегульовує питання чинності та втрати чинності адміністративних актів. Законодавець виходить із презумпції обмеженості дії акта в часі, закріплюючи правило, за яким адміністративний акт діє від моменту набрання ним чинності до моменту її втрати. Такий підхід відповідає європейським стандартам належного врядування та сприяє передбачуваності адміністративної діяльності.

Аналіз змісту статті 76 Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить, що припинення дії адміністративного акта може бути зумовлене як реалізацією його регулятивного потенціалу, так і юридичною оцінкою його правомірності або доцільності. Закон фіксує різноманітні підстави втрати актом чинності, що дозволяє

врахувати як об'єктивні обставини, так і результати внутрішнього або зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації. У цьому проявляється системний характер правового регулювання припинення дії адміністративних актів.

Найбільш природною підставою припинення дії адміністративного акта є його виконання. У такому випадку адміністративний акт досягає закладеної в ньому мети, а його регулятивний потенціал вичерпується. Це характерно насамперед для індивідуальних адміністративних актів, які спрямовані на одноразове врегулювання конкретної життєвої ситуації. Після виконання такого акта він перестає бути джерелом актуального правового впливу, хоча й зберігає значення юридичного факту, що підтверджує правомірність вчинених дій.

Іншою формою припинення дії адміністративного акта, прямо передбаченою статтею 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», є закінчення строку його дії. Строковий характер адміністративних актів зумовлений потребою гнучкого регулювання динамічних суспільних відносин. Після настання визначеної дати або події акт автоматично втрачає чинність без необхідності прийняття додаткового рішення адміністративним органом, що забезпечує правову визначеність та знижує ризики свавільного втручання у сферу прав особи.

Особливе місце серед підстав припинення дії адміністративного акта посідає відкликання правомірного адміністративного акта органом, який його прийняв. Такий механізм застосовується в разі, коли акт був законним на момент прийняття, проте подальші зміни обставин або пріоритетів публічної політики роблять його збереження недоцільним. Відкликання є проявом дискреційних повноважень публічної адміністрації, однак воно має здійснюватися з урахуванням принципів пропорційності та захисту законних очікувань адресата.

Визнання недійсним протиправного адміністративного акта тим самим органом, що його видав, є формою внутрішнього адміністративного контролю та самокорекції. Відповідно до статті 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», такий акт втрачає чинність унаслідок офіційного рішення про його недійсність. Цей механізм сприяє оперативному відновленню законності та зменшує потребу в судовому втручанні, за умови, що права та законні інтереси особи не зазнають непропорційного обмеження.

Зовнішній контроль за адміністративною діяльністю реалізується через скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження або судом. Скасування є наслідком визнання акта таким, що не відповідає вимогам законності або порушує права і свободи особи. Судове рішення про скасування адміністративного акта має особливу юридичну силу, воно не лише припиняє дію акта, але й може зумовлювати обов'язок відновлення попереднього правового стану.

Важливою гарантією стабільності правовідносин є положення частини другої статті 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований у тій частині, в якій його виконання призвело до настання незворотних правових наслідків. Ця норма відображає принцип правової визначеності та спрямована

на захист довіри особи до дій публічної влади, навіть у разі подальшого визнання акта протиправним.

У доктрині адміністративного права припинення дії адміністративного акта тісно пов'язується з розмежуванням спірних і нікчемних актів. Спірні акти вважаються чинними та обов'язковими до моменту їх офіційного припинення, що ґрунтується на презумпції законності адміністративних рішень. Нікчемні акти, навпаки, не породжують правових наслідків із самого початку, а отже, не потребують спеціальної процедури припинення дії, що підтверджує системність підходу до інституту чинності актів.

Теоретичне співвідношення категорій «чинність» і «дія» адміністративного акта дозволяє стверджувати, що припинення чинності автоматично означає припинення його дії як регулятора правовідносин. У цьому сенсі момент втрати чинності є моментом завершення юридичного життя акта. Такий підхід сприяє уніфікації правозастосовної практики та забезпечує однакове розуміння наслідків припинення дії адміністративних актів.

Отже, припинення дії адміністративного акта, врегульоване статтею 76 Закону України «Про адміністративну процедуру», виступає ключовим елементом механізму забезпечення законності та ефективності публічного адміністрування. Чітке визначення підстав і наслідків втрати актом чинності дозволяє забезпечити стабільність правопорядку, захист прав особи та водночас зберегти гнучкість адміністративно-владної діяльності. Саме через цей інститут реалізується ідея обмеженості публічної влади правом та зміцнюється принцип верховенства права в адміністративних правовідносинах.

12.5 Нікчемний адміністративний акт

Припинення дії адміністративного акта у контексті його нікчемності становить особливий правовий феномен, який принципово відрізняється від класичних форм втрати актом чинності. У цьому випадку йдеться не про завершення дії акта внаслідок реалізації його регулятивного потенціалу чи контролюючого втручання, а про юридичну констатацію того, що адміністративний акт узагалі не став повноцінним елементом правового порядку. Саме тому нікчемність розглядається в адміністративно-правовій доктрині як гранична форма дефектності адміністративно-владного рішення.

Закон України «Про адміністративну процедуру» у статті 77 закріплює нормативну модель нікчемності адміністративного акта, безпосередньо пов'язуючи її з очевидними та значними недоліками, які унеможливлюють набрання актом чинності. У цьому аспекті припинення дії нікчемного акта має специфічний характер, оскільки фактично йдеться не про припинення вже існуючої дії, а про усунення правової ілюзії існування акта як джерела владного регулювання.

Юридична природа нікчемного адміністративного акта зумовлює особливе розуміння моменту припинення його дії. Відповідно до частини другої статті 77 Закону

України «Про адміністративну процедуру», нікчемний адміністративний акт не набирає чинності. Це означає, що він не входить у фазу правового впливу, а отже, його дія припиняється ще до фактичного виникнення, що докорінно відрізняє нікчемність від скасування чи визнання недійсним спірного акта.

Однією з ключових підстав нікчемності, яка безпосе-редньо пов'язана з припиненням дії акта, є відсутність у письмовому адміністративному акті відомостей про адміністративний орган, що його прийняв. Такий дефект руйнує саму ідею владного волевиявлення, оскільки адміністративний акт без ідентифікованого суб'єкта не може бути сприйнятий як офіційне рішення публічної влади. Унаслідок цього акт позбавляється здатності породжувати будь-які правові наслідки.

Не менш значуща є нікчемність, зумовлена порушенням вимог щодо стандартизованої форми адміністративного акта. Якщо закон прямо вимагає використання визначеної форми, її недотримання означає, що адміністративно-владне рішення не відповідає мінімальним умовам правової визначеності. У такій ситуації припинення дії акта має автоматичний характер, оскільки формальний дефект унеможливлює легітимацію його змісту.

Особливої уваги заслуговує нікчемність адміністративного акта, прийнятого органом, який не має відповідних повноважень. Такий акт є проявом узурпації публічної влади та грубим порушенням принципу законності. Відсутність компетенції виключає саму можливість виникнення правомірного адміністративного рішення, а отже, припинення його дії відбувається поза межами будь-яких процедур контролю чи оскарження.

Стаття 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» відносить до нікчемних також адміністративні акти, виконання яких вимагає вчинення злочину. У таких випадках припинення дії акта є імперативною вимогою правопорядку, оскільки жодне владне розпорядження не може легітимізувати протиправну поведінку. Акт, що суперечить основам кримінального права, виключається з правової системи як такий, що несумісний із принципом верховенства права.

Подібну правову природу має нікчемність адміністративного акта, виконання якого об'єктивно неможливе. Юридична наука виходить із того, що право не може вимагати неможливого, а тому акт, який не може бути реалізований з огляду на об'єктивні обставини, не здатний виконувати регулятивну функцію. У такому разі припинення дії акта є логічним наслідком його фактичної нежиттєздатності.

Важливим аспектом припинення дії нікчемного адміністративного акта є питання часткової нікчемності. Законодавець передбачає, що нікчемність окремої частини акта спричиняє нікчемність усього акта лише за умови, що без цієї частини рішення не було б прийняте. Такий підхід дозволяє уникнути надмірного руйнування правового регулювання та зберегти дієві елементи управлінського впливу, якщо вони автономні.

Процедурний механізм визнання нікчемності також має безпосередній вплив на припинення дії адміністративного акта. Адміністративний орган має право

у будь-який час визнати нікчемність прийнятого ним рішення, що підтверджує відсутність строкових обмежень для усунення таких актів з правового простору. Це підкреслює абсолютний характер нікчемності як юридичного дефекту.

Право заінтересованої особи вимагати визнання акта нікчемним або звернутися з відповідним позовом до суду слугує додатковою гарантією ефективного припинення дії завідомо дефектних адміністративних рішень. Оскільки нікчемність не пов'язується з перебігом строків оскарження, правовий порядок отримує інструмент постійного самоочищення від актів, що не відповідають базовим вимогам законності.

У науковому вимірі інститут нікчемності виконує функцію превентивного стримування свавільної адміністративної діяльності. Усвідомлення неможливості надання юридичної сили актам із грубими дефектами стимулює адміністративні органи до дотримання процедурних і матеріальних вимог права. Припинення дії нікчемного акта має не лише технічне, а й глибоке системоутворююче значення.

Отже, припинення дії адміністративного акта у зв'язку з його нікчемністю, як передбачено статтею 77 Закону України «Про адміністративну процедуру», є особливою формою захисту правопорядку. Воно ґрунтується на ідеї, що певні адміністративновладі рішення не можуть бути виправдані або легалізовані жодними процедурами. Чітке нормативне закріплення підстав нікчемності забезпечує правову визначеність, зміцнює довіру до публічної адміністрації та утверджує принцип верховенства права в адміністративних правовідносинах.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Як у сучасній доктрині адміністративного права тлумачиться поняття «адміністративний акт» та які ключові ознаки відрізняють його від інших форм публічновладних дій?
2. Які функціональні та матеріальні характеристики адміністративного акта виокремлюються відповідно до європейських стандартів та Закону України «Про адміністративну процедуру»?
3. Чому адміністративний акт вважається формою «владного впорядкування індивідуального випадку» та у чому полягає його спрямованість на зовнішній ефект?
4. За якими критеріями здійснюється класифікація адміністративних актів і в чому полягає відмінність між сприятливими та обтяжливими актами?
5. У чому полягає специфіка актів, прийнятих за адміністративним розсудом (дискреційних актів), та які межі такого розсуду встановлює закон?
6. Які стадії процедури прийняття адміністративного акта виокремлюються у розділі та яке значення кожної з них для забезпечення законності рішення?
7. Які існують вимоги до форми та змісту адміністративного акта і в яких випадках допускається прийняття акта в усній формі?

8. Розкрийте зміст поняття «набрання чинності» адміністративним актом: у чому полягає роль доведення акта до відома особи (повідомлення)?

9. Які існують правові підстави для припинення дії адміністративного акта та у чому полягає різниця між його скасуванням і відкликанням?

10. У чому полягає юридична природа нікчемного адміністративного акта та які грубиі дефекти (відповідно до т. 77 Закону «Про адміністративну процедуру») роблять акт завідомо недійсним?

Розділ 13
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР

13.1 Поняття та ознаки адміністративного договору

Адміністративний договір постає як сучасна та перспективна форма здійснення публічного адміністрування, яка відображає еволюцію управлінських підходів від жорстко ієрархічних, командно-розпорядчих механізмів до моделей, заснованих на взаємодії, координації та партнерстві. Становлення цього інституту в українській правовій системі зумовлене потребами демократизації суспільних відносин, а також поступовим упровадженням диспозитивних елементів у діяльність суб'єктів владних повноважень. У доктрині адміністративного права адміністративний договір трактується не лише як окрема форма публічного адміністрування, але і як специфічний інструмент реалізації публічної влади в умовах правової держави.

Нормативне визначення поняття адміністративного договору закріплене у п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Відповідно до зазначеного положення, адміністративний договір являє собою спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на волеузгодженні сторін і оформлюється у вигляді договору, угоди, протоколу, меморандуму чи іншої подібної форми[447]. Визначальною ознакою такої дефініції є спрямованість договору на встановлення взаємних прав та обов'язків його учасників у межах публічно-правових відносин.

Звертаючись до аналізу онтологічної природи цього правового інструменту, доцільно підкреслити, що законодавче **віднесення адміністративного договору до різновиду правових актів** акцентує його юридичну значущість та спроможність породжувати, змінювати або припиняти адміністративні правовідносини. Проте адміністративний договір не може бути ототожнений з адміністративним актом, оскільки останній є результатом одностороннього владного волевиявлення. На відміну від цього, договірна форма завжди передбачає досягнення узгоджених позицій між кількома сторонами, у зв'язку з чим адміністративний договір за своєю суттю виступає правомірним юридичним фактом, що фіксує досягнутий консенсус.

Суб'єктний склад адміністративного договору є його конститутивною ознакою, що визначає публічно-правову природу відповідної угоди та її місце в системі

[447] Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV від 17.08.2005. *Урядовий кур'єр*. № 153. 153–154. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2747-15#Text

юридичних актів. Згідно з КАС України, обов'язковим учасником такого договору виступає суб'єкт владних повноважень, який реалізує свої функції на підставі закону. Участь такого спеціального суб'єкта означає, що державний орган або орган місцевого самоврядування діє у межах своєї спеціальної адміністративної правосуб'єктності, а не як звичайна юридична особа приватного права. Це принципово відрізняє адміністративний договір від цивільно-правових угод, оскільки владний учасник не володіє повною автономією волі, а обмежений рамками своєї компетенції та обов'язком діяти виключно у спосіб, передбачений законодавством.

Роль суб'єкта владних повноважень у договірних правовідносинах полягає у представництві та захисті публічного інтересу, що становить головну мету укладення адміністративного договору. На відміну від приватних угод, де сторони прагнуть задоволення власних майнових чи немайнових потреб, адміністративний договір спрямований на досягнення суспільно значущих результатів, таких як надання адміністративних послуг, делегування управлінських функцій або розмежування предметів відання. Владний суб'єкт у цьому контексті виступає не як рівноправний комерційний партнер, а як носій державної волі, що часто зумовлює наявність у договорі виняткових умов, невластивих приватному праву. Така специфіка суб'єктного складу вимагає особливого процедурного порядку укладення договору, що нерідко включає конкурсні засади та прозорість прийняття рішень для забезпечення балансу між владним впливом і правами приватних осіб.

Хоча наявність владного суб'єкта обов'язкова, іншою стороною адміністративного договору може бути широке коло учасників, що визначає характер взаємовідносин як координаційний або субординаційний. У координаційних (горизонтальних) договорах обидві сторони зазвичай є суб'єктами публічної адміністрації, що взаємодіють на засадах паритетності для спільного виконання управлінських завдань або об'єднання бюджетних коштів. У субординаційних (вертикальних) договорах другою стороною виступає фізична чи юридична особа приватного права, яка через механізм волеузгодження отримує можливість впливати на зміст управлінського процесу, що сприяє демократизації виконавчої влади. Таке розширення суб'єктного складу в умовах децентралізації дозволяє ефективно залучати приватний сектор до виконання суспільних функцій, перетворюючи адміністративний договір на інструмент партнерства між державою та суспільством.

В основі методологічної специфіки адміністративного договору – категорія **волеузгодження**, яку наукова доктрина чітко відмежовує від «волезлиття», притаманного спільним нормативно-правовим актам суб'єктів публічної адміністрації. Якщо спільний акт публічної адміністрації є продуктом злиття воль різних суб'єктів у єдиний монолітний владний припис, то адміністративний договір зберігає автономність волевиявлень кожного учасника, дозволяючи чітко простежити відмінність їхніх інтересів і потреб, що задовольняються цією угодою. Відповідно до КАС України, такий договір визначається як спільний правовий акт, що ґрунтується саме на погодженні позицій, що робить його гнучким інструментом регулювання, де сторони не просто підкоряються односторонньому велінню, а спільно формують масив взаємних прав та обов'язків у публічно-правовій сфері.

Принцип добровільності в адміністративно-договірних відносинах фактично мінімізує використання прямого владного примусу на стадії формування змісту угоди, що перетворює цей інститут на дієву альтернативу традиційному адміністративному актові. Хоча суб'єкт владних повноважень залишається обмеженим рамками своєї спеціальної компетенції, сам факт обрання договірної форми замість видання наказу свідчить про готовність публічної адміністрації до «консенсуальної діяльності». У такому процесі волевиявлення сторін стає юридичним фактом, що породжує правовідносини на засадах взаємної згоди, де навіть приватна особа отримує можливість впливати на умови реалізації адміністративно-владних функцій. Це дозволяє досягти суспільно значущих результатів шляхом соціального компромісу, що є значно ефективніше у сферах, де жорсткий командний вплив може виявитися безперспективним.

Упровадження засад волеузгодження в публічно-правову сферу є фундаментальним індикатором демократизації виконавчої влади та поступового переходу до партнерської моделі взаємодії між державою і суспільством. Традиційна парадигма суворої субординації в адміністративному договорі доповнюється принципом формально-юридичної рівності, за якої приватна особа або інший орган влади визнаються повноправними учасниками договірного процесу. Така трансформація методів правового регулювання сприяє вирівнюванню правових статусів учасників і перетворює адміністративне право з «права підпорядкування» на «право співпраці». У підсумку, адміністративний договір стає втіленням ідеї сервісної держави, де владні повноваження реалізуються не через тиск, а через узгодження інтересів, що забезпечує стабільність і легітимність публічного правопорядку в умовах децентралізації.

У системі публічного права адміністративний договір розглядається не як прояв повної автономії волі, а як **легітимований законом виняток, що дозволяє суб'єкту владних повноважень обирати диспозитивну форму реалізації своїх функцій**. Для забезпечення чинності такого акта необхідно, щоб право на укладення угоди було прямо передбачено в нормах про спеціальну компетенцію відповідного органу, оскільки суб'єкт владних повноважень позбавлений загальноабстрактної інструментальної дозволеності, притаманної приватному праву. Це означає, що будь-який дефект у законодавчому підґрунті, зокрема відсутність прямої вказівки в законі на можливість договірного регулювання конкретної сфери, робить таку угоду протиправною або нікчемною. Відповідно, адміністративний договір не може бути інструментом «втечі» від виконання публічних обов'язків, оскільки його зміст і межі завжди суворо детерміновані рамками матеріального закону.

Принципова відмінність публічного адміністрування полягає у тому, що адміністративний акт залишається основним засобом публічного адміністрування, тоді як договір виступає як рівноправна, але спеціальна форма, застосування якої не повинно призводити до порушення встановленого законом порядку. Довільна заміна владного припису договором неприпустима, якщо закон вимагає видання індивідуального акта, адже адміністративний договір повинен конкретизувати норми права, а не скасовувати їх чи створювати паралельну систему правових наслідків поза волею

законодавця. Дотримання цієї вимоги гарантує захист від зловживань і забезпечує стабільність публічного правопорядку, оскільки умови договору не можуть змінювати повноваження органів чи обов'язки щодо надання публічних послуг, визначені в актах вищої юридичної сили. Отже, законність адміністративного договору безпосередньо залежить від того, чи відповідає його мета та предмет встановленим у законі завданням, що унеможливлює використання договірної форми як засобу для обходу імперативних приписів публічного адміністрування.

Згідно з положеннями КАС України, адміністративний договір визначається як спільний правовий **акт, що встановлює права та обов'язки сторін саме в публічно-правовій площині**. На відміну від приватноправових угод, де панує автономія волі, зміст такого договору безпосередньо випливає з реалізації адміністративно-владних функцій суб'єкта владних повноважень. Це означає, що волевиявлення сторін у процесі формування змісту угоди не абсолютно довільне, а жорстко детерміноване нормами матеріального права, спрямовуючись на реалізацію державної волі та впорядкування суспільних відносин у межах встановленої законом компетенції.

Предметом адміністративного договору виступають організаційні, координаційні чи розпорядчі дії, необхідні для здійснення ефективного публічного адміністрування. До цього переліку належать договори про делегування функцій, розмежування компетенції, а також специфічні угоди щодо надання адміністративних послуг. Зокрема, через договірний інструментарій забезпечується виконання державних і місцевих програм, що дозволяє замінити традиційні односторонні накази більш гнучкими механізмами співпраці між владою та недержавними суб'єктами. Така форма регулювання дозволяє органам влади оперативно перерозподіляти чи об'єднувати бюджетні кошти для реалізації спільних інфраструктурних або соціально значущих проєктів.

Головна змістовна характеристика адміністративного договору – його незмінна спрямованість на задоволення публічних інтересів та досягнення суспільно значущих результатів. Будь-яка умова такої угоди повинна відповідати принципу законності, тобто укладатися виключно на підставі та на виконання закону, що обмежує можливість довільної зміни умов суб'єктом владних повноважень. Оскільки владний учасник не має права діяти поза межами своєї спеціальної компетенції, зміст договору є формою реалізації публічних повноважень, а не приватною ініціативою посадової особи. Такий підхід забезпечує демократизацію публічного адміністрування, перетворюючи класичні відносини «підпорядкування» на «право співпраці», де договір стає фундаментом сервісної держави.

Цільова спрямованість адміністративного договору завжди **зумовлена необхідністю забезпечення публічного інтересу та досягнення соціально значущих результатів**. Незважаючи на те, що приватний учасник договору може переслідувати власні законні інтереси, зокрема отримання певної вигоди чи реалізацію суб'єктивних прав, для суб'єкта владних повноважень визначальною залишається орієнтація на загальне благо. Саме ця обставина дозволяє чітко відмежувати адміністративні договори від господарських угод, спрямованих переважно на задоволення внутрішніх потреб відповідного органу або установи.

Адміністративний договір функціонує в межах **особливого правового режиму,** який поєднує елементи публічного права та, у субсидіарному порядку, – окремі положення приватноправового регулювання. Норми адміністративного права безпосередньо визначають допустимий зміст договору, формуючи волю сторін відповідно до вимог законності та публічних інтересів. Водночас для врегулювання процедурних аспектів, зокрема строків, форми чи порядку виконання, можуть застосовуватися загальні принципи договірного права за умови, що це не суперечить публічно-правовій природі відповідних відносин.

Відмежування адміністративних договорів від цивільно-правових також проявляється в **істотно обмеженій автономії волі сторін, що зумовлено імперативним характером норм адміністративного права**. У низці випадків укладення адміністративного договору є не дискреційним правом, а юридичним обов'язком суб'єкта владних повноважень, прямо встановленим законом. Крім того, сторони таких договорів часто позбавлені свободи вибору контрагента або можливості зміни істотних умов, оскільки відповідні параметри можуть бути детально регламентовані нормативними приписами.

Формальною ознакою адміністративного договору є його **обов'язкове письмове оформлення** та відкритий перелік можливих назв відповідного документа. Законодавець допускає використання різних форм найменування, зокрема договору, угоди, протоколу чи меморандуму, що свідчить про гнучкість цієї правової конструкції. Для окремих категорій адміністративних договорів встановлюється вимога державної реєстрації або офіційного оприлюднення, що спрямовано на забезпечення прозорості та публічності управлінської діяльності.

Окрему групу становлять адміністративні договори, які мають **нормативний характер** та визнаються джерелами адміністративного права. Такі угоди встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки тривалої дії, що поширюються на невизначене коло осіб, які не брали безпосередньої участі в їх укладенні. Це свідчить про універсальність договірного інструментарію у публічному адмініструванні, здатного виконувати не лише індивідуально-регулятивні, але й правотворчі функції.

Законодавство чітко визначає предметні межі застосування адміністративних договорів, серед яких особливе місце посідають питання розмежування компетенції, делегування владних повноважень та управління бюджетними ресурсами. Передбачена також можливість укладення адміністративного договору замість видання індивідуального адміністративного акта, що сприяє досягненню узгоджених рішень у складних правових ситуаціях. Вагомим напрямом застосування договірної форми є сфера надання адміністративних послуг, у межах якої договір забезпечує координацію дій між різними суб'єктами публічного сервісу.

Специфіка адміністративного договору проявляється і в **особливому порядку вирішення спорів**, що виникають у процесі його укладення або виконання, які належать до юрисдикції адміністративних судів. Такий підхід гарантує ефективний судовий контроль за законністю дій суб'єктів владних повноважень у договірних відносинах та забезпечує належний захист прав і законних інтересів приватних осіб.

Відповідальність за порушення умов адміністративного договору має комплексний характер і може поєднувати адміністративні, дисциплінарні та майнові заходи впливу.

Наукове осмислення відповідного правового явища дає підстави стверджувати, що інститут адміністративного договору **поширюється на переважну більшість ключових сфер публічного адміністрування**. У цих сферах традиційні односторонні владно-розпорядчі методи поступово доповнюються або замінюються договірно-погоджувальними формами регулювання, що зумовлено ускладненням адміністративно-владних процесів та зростанням ролі координації інтересів.

Одна з базових сфер застосування адміністративних договорів – **економічна сфера**, у межах якої вони опосередковують управління об'єктами державної та комунальної власності, реалізацію процедур публічних закупівель, а також виконання інвестиційних програм і проєктів державно-приватного партнерства. Договірна форма в цій галузі сприяє підвищенню ефективності використання публічних ресурсів та залученню приватного капіталу до виконання суспільно значущих завдань.

У **соціально-культурній сфері** адміністративні договори застосовуються з метою організації та забезпечення надання соціальних послуг населенню, функціонування закладів освіти, культури й охорони здоров'я. Вони також виступають правовою основою для реалізації державних і місцевих програм підтримки молоді, розвитку культурних ініціатив та збереження культурної спадщини.

Правоохоронна сфера використовує адміністративні договори як інструмент координації діяльності різних органів публічної влади в питаннях забезпечення громадської безпеки, охорони публічного порядку та запобігання правопорушенням. Укладення таких договорів дозволяє узгоджувати повноваження, обмінюватися інформацією й оптимізувати спільні дії уповноважених суб'єктів.

У **фінансовій та податковій сферах** адміністративні договори застосовуються для врегулювання відносин, пов'язаних із розстроченням або відстроченням податкових зобов'язань, перерозподілом бюджетних асигнувань між розпорядниками коштів, а також наданням державних субвенцій, дотацій і позичок. Договірна форма в цих випадках сприяє стабілізації фінансових відносин та забезпеченню прогнозованості бюджетної політики.

Екологічна сфера та сфера природокористування охоплюють використання адміністративних договорів для регулювання питань користування природними ресурсами, виконання екологічних програм, а також реалізації угод про розподіл продукції. Такі договори забезпечують поєднання економічних інтересів із вимогами охорони довкілля та раціонального використання природних благ.

У **сфері транспорту та інфраструктури** адміністративні договори застосовуються для організації пасажирських перевезень автомобільним транспортом загального користування, управління дорожнім господарством та реалізації інфраструктурних проєктів загальнодержавного і місцевого значення. Вони виступають інструментом узгодження дій органів влади та суб'єктів господарювання.

Особливе місце адміністративні договори займають **у сфері публічної служби**, де вони регламентують порядок вступу на службу, умови її проходження, питання

професійної підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців. Договірна форма в цій сфері сприяє підвищенню прозорості та стабільності службових правовідносин.

Вагоме значення адміністративні договори мають і для **сфери місцевого самоврядування**, зокрема у контексті міжмуніципального співробітництва та взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Вони забезпечують правові засади для спільного виконання завдань місцевого значення та реалізації комплексних проєктів розвитку територій.

Важливим функціональним призначенням адміністратив-них договорів є **делегування адміністративно-владних функцій,** що дозволяє передавати частину владних повноважень іншим суб'єктам із метою підвищення ефективності публічного адміністрування. Такий підхід сприяє оптимізації організаційної структури публічної адміністрації та раціональному розподілу ресурсів.

У низці випадків адміністративний договір використо-вується як альтернатива виданню індивідуального адміністративного акта. Це дає змогу досягати публічних цілей шляхом досягнення компромісу й узгодження волі сторін, що особливо характерно для податкових і митних правовідносин.

Окремою метою застосування договірної форми є мирне **врегулювання публічно-правових спорів** шляхом укладення мирових угод. Такий механізм дозволяє зменшити процесуальні витрати, забезпечити оперативність вирішення конфліктів та розвантажити судову систему.

Адміністративні договори широко використовуються і **у сфері надання адміністративних послуг**, створюючи організаційно-правові умови для ефективної взаємодії між органами публічної влади та центрами надання таких послуг. Це сприяє підвищенню якості сервісного обслуговування населення.

Демократизація публічного адміністрування виступає загальною стратегічною метою розвитку інституту адміністративного договору. Перехід до договірних засад взаємодії формує партнерські відносини між державою та приватними особами, стимулює правову активність суб'єктів і підвищує рівень довіри до публічної влади.

Отже, адміністративний договір є багатогранним правовим явищем, що поєднує ознаки адміністративно-владного акта та узгодженої волі його сторін. Він виступає ефективним інструментом координації та взаємодії у системі публічної влади, сприяючи реалізації публічних інтересів на засадах правової визначеності та соціального компромісу. У структурі адміністративного права цей інститут виконує функцію гнучкого регулятора, покликаного забезпечити баланс між владними повноваженнями держави та правами й свободами людини і громадянина. Цільова спрямованість адміністративних договорів полягає у формуванні гнучкого та адаптивного механізму правового регулювання, який дозволяє органам публічної адміністрації реагувати на складні публічні виклики, зберігаючи належний баланс між владним впливом держави й ініціативою приватних суб'єктів.

13.2 Відмінність між адміністративним і цивільно-правовим договорами

Розмежування адміністративного та цивільно-правового договору належить до кола базових проблем сучасної юридичної науки, оскільки саме воно забезпечує чітке відокремлення публічно-правового та приватноправового регулювання суспільних відносин. Наукове осмислення відповідних джерел дозволяє встановити сукупність концептуальних ознак, за допомогою яких визначається специфіка кожного із цих правових інститутів і запобігається їх змішуванню у правозастосовній практиці.

Насамперед відмінність проявляється в **нормативному підґрунті договірного регулювання.** Адміністративний договір ґрунтується на нормах публічного, передусім адміністративного права, а також тісно пов'язаний із приписами бюджетного, податкового та іншого спеціального законодавства. Цивільно-правовий договір, навпаки, регулюється нормами приватного права, які випливають із принципів автономії волі, диспозитив-ності та майнової самостійності учасників правовідносин.

Визначальне значення має суб'єктний склад договору. Обов'язковим учасником адміністративного договору виступає суб'єкт владних повноважень, який діє з метою реалізації покладених на нього адміністративно-владних функцій та в межах спеціальної компетенції. У цивільно-правових договірних відносинах сторони, як правило, мають статус приватних осіб, а участь органу державної влади чи органу місцевого самоврядування в такій угоді відбувається не як носія публічної влади, а як суб'єкта цивільної правоздатності.

Суттєві відмінності простежуються і в **цільовому призначенні договорів.** Адміністративний договір спрямований на задоволення публічного інтересу, досягнення суспільно значущих результатів або забезпечення виконання функцій держави й місцевого самоврядування. Цивільно-правові договори, своєю чергою, мають на меті реалізацію приватних інтересів сторін, отримання економічної вигоди або набуття матеріальних чи нематеріальних благ конкретними суб'єктами.

Різний і характер взаємовідносин сторін з огляду на принцип рівності. У цивільному праві домінує юридична рівність учасників та свобода їх волевиявлення, тоді як в адміністративному договорі сторони зазвичай не перебувають у рівному становищі. Попри наявність елементів узгодження волі, адміністративний договір зберігає ознаки владного впливу, оскільки суб'єкт публічної адміністрації пов'язаний межами наданої йому законом компетенції.

Автономія волі та свобода договору в адміністративно-правовій сфері істотно обмежені порівняно з приватноправовими відносинами. Для суб'єкта владних повноважень укладення адміністративного договору нерідко виступає не лише правом, а й юридичним обов'язком, натомість вибір контрагента та зміст договірних умов детально регламентуються законодавством. У цивільному праві сторони, як правило, мають значно ширший простір для самостійного визначення умов договору.

Специфіка адміністративного договору виявляється також у процедурі його укладення, яка часто має ускладнений характер і передбачає проведення конкурсних, тендерних або аукціонних процедур із метою забезпечення прозорості

та добросовісної конкуренції. Цивільно-правові договори здебільшого укладаються за спрощеною процедурою шляхом вільного обміну пропозицією та її прийняттям.

Відмінною ознакою адміністративного договору є можливість його **односторонньої зміни або розірвання з боку суб'єкта владних повноважень** у виняткових випадках, коли цього вимагає захист публічного інтересу або запобігання загрозі суспільству. У цивільно-правових відносинах одностороння відмова від виконання зобов'язання допускається лише у випадках, прямо передбачених законом або самим договором, і розглядається як виняток із загального правила стабільності договірних зв'язків.

Відмінності простежуються і в **характері юридичної відповідальності за порушення договірних зобов'язань**. В адміністративному договорі відповідальність може мати комплексний характер, поєднуючи майнові наслідки з адміністративними чи дисциплінарними заходами щодо посадових осіб. У цивільному праві відповідальність має переважно майново-компенсаційний характер і спрямована на відновлення порушених приватних інтересів.

Завершальним критерієм розмежування виступає **судова юрисдикція**. Спори, що виникають у зв'язку з укладенням, виконанням або припиненням адміністративних договорів, підлягають розгляду адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства. Цивільно-правові спори, навпаки, розглядаються судами загальної або господарської юрисдикції залежно від суб'єктного складу та характеру спірних правовідносин.

Отже, розмежування адміністративного та цивільно-правового договорів має не лише теоретичне, а й виразне практичне значення, оскільки забезпечує правильне визначення правової природи договірних відносин, змісту прав та обов'язків сторін, а також належного механізму їх захисту. Сукупність проаналізованих критеріїв свідчить, що адміністративний договір є особливою формою реалізації публічної влади, яка поєднує елементи узгодження волі з імперативним впливом держави та спрямована на задоволення публічного інтересу в межах законодавчо визначеної компетенції суб'єкта владних повнова-жень. Натомість цивільно-правовий договір функціонує у площині приватноправового регулювання, ґрунтується на принципах юридичної рівності сторін, автономії волі та свободи договору і має на меті реалізацію приватних інтересів учасників. Чітке врахування відмінностей у нормативному підґрунті, суб'єктному складі, цільовому призначенні, процедурі укладення, характері відповідальності й судовій юрисдикції дозволяє уникнути помилок у правозастосовній діяльності, сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування та забезпечує належний баланс між публічними і приватними інтересами.

13.3 Види адміністративних договорів

Класифікація адміністративних договорів спрямована на впорядкування різноманіття відповідних угод і виявлення особливостей правового регулювання кожного їх різновиду з урахуванням онтологічної природи та функціонального призначення.

Теоретичне обґрунтування видів адміністративних договорів формується на перетині положень чинного законодавства й наукових концепцій, розроблених у межах вітчизняної і зарубіжної правової науки.

Нормативним підґрунтям для виокремлення видів адміністративних договорів у правовій системі України виступає п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України, у якому визначено цілі, заради досягнення яких допускається укладення таких договорів. Законодавець, зокрема, називає договори, спрямовані на розмежування компетенції або встановлення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень, договори щодо делегування управлінських функцій, перерозподілу бюджетних коштів, угоди, що укладаються замість видання індивідуального адміністративного акта, а також договори у сфері надання адміністративних послуг. Водночас у наукових дослідженнях наголошується, що наведений перелік не має вичерпного характеру та використовується насамперед для окреслення меж предметної юрисдикції адміністративних судів[448].

Одним із провідних доктринальних критеріїв класифікації адміністративних договорів є їх поділ на **нормативні та індивідуальні. Нормативні адміністративні** договори посідають особливе місце в системі юридичних актів, оскільки виступають як повноцінні джерела адміністративного права. Такі договори характеризуються встановленням загально-обов'язкових правил поведінки, що мають тривалу дію та адресовані невизначеному колу суб'єктів. Їхня специфіка полягає в тому, що вони містять договірні норми, яким властива погоджувальна природа, що виникає в результаті узгодження волевиявлень декількох правомочних суб'єктів правотворчості. Важливою функцією нормативних договорів є створення правового фундаменту для подальшої адміністративно-владної діяльності, адже вони нерідко слугують нормативною підставою для прийняття індивідуальних актів або укладення похідних угод.

На відміну від нормативних, **індивідуальні адміністративні договори** спрямовані на врегулювання конкретної життєвої ситуації та стосуються виключно чітко визначених учасників правовідносин. Зміст таких угод становить сукупність конкретних прав та обов'язків, які виникають, змінюються або припиняються для сторін у межах реалізації їхньої адміністративної правосуб'єктності. Такі договори є актами правозастосування, за допомогою яких абстрактні норми закону трансформуються в реальні юридичні зв'язки у сфері публічного адміністрування. Індивідуальний характер договору дозволяє суб'єкту владних повноважень і приватному контрагенту знайти оптимальне рішення у специфічній публічній ситуації, що забезпечує найвищий ступінь гнучкості й ефективності публічного адміністрування[449].

Поділ адміністративних договорів за цим критерієм відображає трансформацію публічного права від моделі суворого підпорядкування до моделі співпраці та партнерства. У нормативних договорах поєднуються владний і договірний елементи

[448] Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3. С. 28–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2020_3_7

[449] Бойко О. М. Предмет адміністративного договору: досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. Вип. 47 (1). С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2020_47(1)__15

для встановлення стабільного правопорядку, тоді як в індивідуальних – для досягнення конкретних суспільно значущих результатів. Обидва види угод ґрунтуються на принципі волеузгодження сторін, що дозволяє врахувати інтереси всіх учасників правовідносин та уникати прямого владного примусу на етапі формування змісту угоди. Систематизація адміністративних договорів на нормативні й індивідуальні є необхідною передумовою для належного судового контролю, оскільки від правової природи договору залежить характер його оскарження та межі перевірки законності адміністративним судом.

Залежно від **характеру взаємовідносин між сторонами адміністративні договори** поділяються на **координаційні та субординаційні**. **Координаційні (горизонтальні)** адміністративні договори укладаються між суб'єктами, які мають рівний правовий статус і не перебувають у відносинах ієрархічного підпорядкування. Основним призначенням таких угод є об'єднання зусиль для виконання спільних завдань, розмежування компетенції або перерозподіл бюджетних коштів між розпорядниками різних рівнів. У таких правовідносинах жоден із учасників не має повноважень на видання одностороннього владного припису (адміністративного акта) щодо іншого, що перетворює договір на ефективний інструмент міжвідомчої взаємодії та соціальної синергії.

Субординаційні (вертикальні) адміністративні договори охоплюють відносини між суб'єктом владних повноважень та підвладним йому учасником, найчастіше – фізичною або юридичною особою приватного права. Специфіка цих угод полягає в поєднанні елементів державно-владного впливу із добровільним волевиявленням приватного контрагента, що дозволяє використовувати договір як гнучку альтернативу адміністративному актові. Яскравими прикладами таких відносин є мирові угоди в податкових або митних спорах, а також договори про надання адміністративних послуг чи делегування публічних функцій, де приватна особа бере на себе певні обов'язки в обмін на реалізацію своїх прав.

Поділ за характером взаємовідносин відображає загальну тенденцію демократизації виконавчої влади, де класичне «право підпорядкування» поступово доповнюється «правом співпраці». Координаційні договори забезпечують стабільність і прозорість у системі публічної адміністрації, тоді як субординаційні дозволяють досягти суспільно значущих результатів шляхом досягнення соціального компромісу в тих сферах, де жорсткий командний вплив малоефективний. Важливою умовою для обох видів договорів залишається їхнє укладення виключно на підставі та на виконання закону, що гарантує захист від свавілля та забезпечує дотримання публічного інтересу.

КАС України передбачає класифікацію адміністратив-них договорів за їх функціональним призначенням. Зокрема, до таких договорів належать:

– договори, що укладаються з метою розмежування компетенції або встановлення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;

– договори, спрямовані на делегування публічно-владних управлінських функцій;

– договори щодо перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, прямо визначених законодавством;

– договори, які укладаються як альтернатива виданню індивідуального адміністративного акта;

– договори, призначені для врегулювання питань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг.

Зазначений перелік має відкритий характер і не обмежує можливість існування інших видів адміністративних договорів, передбачених законодавством.

Договори про розмежування компетенції та організацію взаємодії відіграють роль «фундаменту» для побудови стабільних адміністративно-договірних правовідносин, оскільки дозволяють чітко розмежувати сфери впливу та запобігти дублюванню функцій у складній системі публічної адміністрації. Такі угоди виступають ефективним інструментом подолання конфліктів повноважень, що нерідко виникають через нечіткість законодавчих приписів або складність ієрархічних зв'язків між різними органами влади. У межах горизонтальних координаційних відносин ці договори забезпечують цілеспрямовану координацію роботи юридично рівних суб'єктів, що дозволяє їм приймати взаємовигідні спільні рішення для реалізації завдань загальнодержавного чи регіонального значення.

Використання договірної форми надає суб'єктам владних повноважень можливість деталізувати порядок реалізації своїх прав та обов'язків, трансформуючи абстрактні норми закону в конкретні механізми адміністративно-владного впливу в публічно-правовій сфері. Це набуває особливої ваги в умовах децентралізації, коли адміністративний договір виступає як засіб саморегуляції відносин партнерів і гнучка альтернатива традиційним одностороннім владним розпорядженням. Завдяки таким угодам адміністративні органи можуть ефективно перерозподіляти бюджетні кошти, об'єднувати зусилля для виконання спільних програм або здійснювати взаємне делегування функцій, що вимагають консолідації ресурсів кількох відомств чи рівнів влади.

Особливе значення в сучасній правовій системі мають договори про співпрацю між органами державної влади та недержавними організаціями або громадськими об'єднаннями, що є яскравим індикатором демократизації управління та становлення моделі «сервісної держави». Такі угоди дозволяють залучати громадськість до прийняття суспільно важливих рішень та офіційно делегувати недержавним суб'єктам виконання окремих публічних функцій, зокрема у сфері надання соціальних послуг чи охорони громадського порядку. Договори про участь і співробітництво між владою та інститутами громадянського суспільства створюють необхідні умови для досягнення соціального компромісу, зняття протиріч між приватними й загальними інтересами та найбільш ефективного задоволення суспільних потреб.

Адміністративні договори про делегування функцій – яскравий прояв переходу від «права підпорядкування» до «права співпраці», де традиційний односторонній владний припис замінюється консенсуальною моделлю публічного адміністрування. Згідно з положеннями КАС України, такі угоди дозволяють передавати публічно-владні управлінські функції іншим суб'єктам, що фактично наділяє їх статусом суб'єкта владних повноважень у межах виконання конкретного завдання. Це означає,

що юридична чи фізична особа приватного права, стаючи стороною такого договору, бере на себе не лише цивільні зобов'язання, а й обов'язок діяти в межах спеціальної компетенції задля реалізації публічного інтересу.

В умовах децентралізації цей інструмент стає фундаментом для побудови «сервісної держави», де публічні функції наближаються до громадянина через активне залучення недержавного сектору. Делегування дозволяє органам місцевого самоврядування гнучко реагувати на суспільні запити, використовуючи ресурси й експертизу приватних партнерів для виконання завдань, які раніше були виключною монополією державних структур. Важливо, що такий процес не є простою комерційною угодою, а виступає засобом соціального компромісу, де приватний суб'єкт інтегрується в систему публічного адміністрування для досягнення суспільно значущих результатів.

Найбільш рельєфно ця модель проявляється у сфері надання соціальних послуг, де залучення громадських організацій дозволяє підвищити якість і доступність допомоги населенню. Джерела зазначають, що такі договори мають укладатися на конкурсній основі, що забезпечує прозорість відбору виконавця та ефективне використання бюджетних коштів[450]. У результаті недержавний суб'єкт отримує право на фінансову компенсацію в обмін на суворе дотримання державних стандартів, що перетворює адміністративний договір на дієвий механізм соціальної синергії та партнерства між владою і громадянським суспільством.

Адміністративні договори щодо перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є специфічною формою реалізації адміністративно-владних функцій, яка прямо передбачена п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України. Ці угоди мають складну правову природу, оскільки базуються на поєднанні норм бюджетного законодавства та засад адміністративного права, виступаючи як спільні правові акти, засновані на волеузгодженні суб'єктів. Їх укладення дозволяє розпорядникам бюджетних ресурсів виходити за межі односторонніх розпорядчих приписів і застосовувати гнучкі диспозитивні інструменти для фінансування суспільно значущих цілей. Такий підхід забезпечує легітимність переміщення фінансових ресурсів між різними рівнями публічної адміністрації, що критично важливо для реалізації державної політики у фінансовій сфері.

Суттєвий аспект функціонування таких договорів – створення надійного підґрунтя для міжмуніципального співробітництва та децентралізації влади. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[451] та ст. 93 Бюджетного кодексу України[452], органи місцевого самоврядування можуть на договірних засадах перерозподіляти між собою окремі повноваження разом із відповідними коштами місцевих бюджетів. Це дозволяє територіальним громадам консолідувати

[450] Заярний О. Правові передумови укладення адміністративного договору. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки.* 2014. Вип. 1. С. 61–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_16

[451] Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР від 12.06.1997. *Голос України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/ed20230701#Text

[452] Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI від 04.08.2010. *Голос України.* № 143. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20201014#Text

ресурси для будівництва чи утримання об'єктів спільної інфраструктури, що було б неможливим для кожного муніципалітету окремо. Використання договірної форми в таких випадках виступає засобом соціальної синергії, забезпечуючи ефективне надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.

Правовий режим цих угод детермінований нормами бюджетного законодавства, які визначають умови передачі коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів, та принципами адміністративного права щодо компетенції суб'єктів. Відповідно до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», договори про об'єднання коштів можуть передбачати фінансування спільних проєктів або утримання комунальних підприємств та установ. При цьому обов'язковою умовою є спрямованість таких дій на задоволення публічних потреб і досягнення суспільно значущих результатів. Отже, ці адміністративні договори перетворюють бюджетні відносини з механічного розподілу коштів на інструмент партнерської взаємодії, що сприяє розвитку регіональної інфраструктури та зміцненню самодостатності громад.

Адміністративні договори, що укладаються замість видання індивідуального акта, є яскравим підтвердженням переходу від каральної до сервісно-партнерської моделі управління. Відповідно до КАС України, такий інструментарій дозволяє суб'єкту владних повноважень відмовитися від одностороннього наказового впливу на користь узгодженого рішення. У науковій доктрині цей підхід часто називають «консенсуальною діяльністю», де адміністративний договір стає правомірною альтернативою адміністративному акту, забезпечуючи гнучкість публічного адміністрування в конкретних індивідуальних ситуаціях. Така форма регулювання дозволяє сторонам не просто виконувати імперативну норму, а й спільно визначати оптимальний шлях досягнення публічного результату.

Найбільш рельєфно ця модель проявляється в охоронній сфері, зокрема через механізм мирової угоди (компромісу) у справах про порушення митних правил та в договорах про розстрочення податкового боргу. У таких випадках замість винесення односторонньої постанови про накладення санкцій, сторони фіксують взаємні зобов'язання: приватна особа визнає факт порушення та погоджується на певні умови, а орган публічної адміністрації припиняє провадження шляхом компромісу. Таке волеузгодження дозволяє збалансувати публічний інтерес (наприклад, забезпечення сплати митних платежів) та приватний інтерес (збереження права власності на товари), перетворюючи потенційний конфлікт на юридично оформлену співпрацю.

Ефективність використання договірної форми замість примусу базується на методі переконання, що забезпечує вищу стабільність правовідносин. Як зазначав А. Єлістратов, у деяких випадках державі вигідніше здобути необхідний результат шляхом компромісу, ніж витрачати значні адміністративні ресурси на примусове виконання акта[453]. Консенсуальна модель дозволяє уникнути тривалих судових оскаржень

[453] Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 4. С. 118–123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_4_21

та мінімізувати спротив з боку приватного суб'єкта, оскільки він стає безпосереднім учасником формування змісту рішення. У підсумку, такі договори сприяють демократизації виконавчої влади, де традиційна ієрархія доповнюється елементами паритетності сторін заради досягнення спільного соціально значущого ефекту.

Адміністративні договори, спрямовані на врегулювання питань надання адміністративних послуг, виступають окремою групою публічно-правових угод, що офіційно закріплена в КАС України. Специфіка предмета цих договорів полягає в тому, що вони регулюють не сам факт надання конкретної послуги громадянину, а створюють організаційне та процедурне підґрунтя для такої діяльності. Основним прикладом є угоди між центрами надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) та іншими суб'єктами владних повноважень щодо взаємодії, інформаційного обміну й координації зусиль. Такі договори фактично конкретизують положення закону, деталізуючи порядок реалізації сервісних функцій, що дозволяє усунути бюрократичні перепони та забезпечити оперативність і прозорість у відносинах між владою та суспільством.

Впровадження договірного регулювання в сервісну сферу сприяє утвердженню концепції сервісної держави, де громадянин розглядається не як об'єкт управління, а як повноправний споживач публічних послуг. Завдяки адміністративним договорам публічна адміністрація та приватні особи стають партнерами, що дозволяє досягти соціального компромісу й підвищити якість виконання державних функцій. Це створює умови для реального гарантування конституційного статусу людини, оскільки договірна форма за своєю природою мінімізує прямий владний примус на етапі формування змісту взаємодії.

У сучасних умовах особливого значення набувають **договори у сфері державно-приватного партнерства та концесійні угоди**. Договори у сфері державно-приватного партнерства та концесійні угоди за своєю сутністю є «угодами подвійного значення», оскільки вони поєднують у собі ознаки господарського правочину та інструменту реалізації публічних функцій. Хоча законодавець нерідко відносить їх до категорії господарських, адміністративно-правова природа таких актів виявляється в тому, що вони спрямовані на управління об'єктами державної власності, що є функцією органів виконавчої влади. Відповідно до наукових поглядів, ці угоди постають формою реалізації публічних інтересів, де суб'єкт владних повноважень діє не для задоволення особистих потреб, а задля забезпечення виконання суспільно значущих завдань. Використання такої консенсуальної моделі дозволяє державі зберігати владні прерогативи, водночас надаючи приватному сектору можливість брати участь у вирішенні питань загальнодержавного значення.

Згідно із Законом України «Про концесію»[454], цей інститут розглядається як специфічна форма державно-приватного партнерства, яка передбачає укладення договору між органом публічної влади та юридичною особою. Предметом такої угоди виступає

[454] Про концесію : Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX від 19.10.2019. *Голос України.* № 200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text

надання приватному суб'єкту права на управління об'єктами державної чи комунальної власності, а також на надання соціально значущих послуг на визначений термін. Важливою умовою є виконання інвестором установлених інвестиційних зобов'язань, що дозволяє залучати приватні ресурси для розвитку публічної інфраструктури. Рішення про здійснення такого партнерства щодо державних об'єктів приймаються на рівні Кабінету Міністрів України, що підкреслює стратегічну значущість і владний характер цих правовідносин.

Адміністративно-правовий режим концесійних угод дозволяє приватному партнеру інтегруватися в систему публічного адміністрування, фактично виконуючи функції державної служби в інтересах громади. Така модель партнерства є ефективною альтернативою традиційним методам публічного адміністрування, оскільки забезпечує баланс між приватним інтересом отримання прибутку та публічним інтересом якісного надання послуг. Збереження за державним партнером контрольно-наглядових повноважень гарантує дотримання встановлених законом стандартів і запобігає зловживанням у сфері розпорядження публічним майном. У підсумку, розвиток інституту концесії сприяє демократизації публічного адміністрування та переходу до сервісної моделі взаємодії між державою і бізнесом.

Контракти на проходження публічної служби також належать до різновидів адміністративних договорів. Вони регламентують умови вступу на публічну службу, порядок її проходження та підстави припинення, поєднуючи норми адміністративного і трудового права. Особливість таких контрактів полягає в їх тісному зв'язку з актом про призначення на посаду та визначенні спеціального правового статусу державного службовця.

Міжнародні міжвідомчі адміністративні договори укладаються між міністерствами чи іншими центральними органами виконавчої влади різних держав з метою координації діяльності у спеціалізованих сферах, зокрема правоохоронній або екологічній. Такі угоди не мають статусу міжнародних договорів у класичному розумінні, однак формують систему взаємних зобов'язань суб'єктів владних повноважень на міждержавному рівні. Їх укладення зумовлене потребою оперативного та узгодженого реагування на транскордонні виклики у сфері публічного адміністрування.

За критерієм обов'язковості укладення адміністративні договори поділяються на **добровільні та обов'язкові.** Переважна більшість таких угод ґрунтується на вільному волевиявленні сторін, проте у певних стратегічно важливих сферах, наприклад під час виконання державного оборонного замовлення, укладення договору може бути юридичним обов'язком для виконавця, який займає монопольне становище. Це свідчить про домінування загальнодержавного інтересу над принципом повної автономії волі у публічно-правових відносинах.

Порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду, зокрема французької та німецької моделей, дозволяє виокремити категорію «контрактів адміністрації» як ширше поняття та «публічно-правових договорів» як альтернативу адміністративним актам. Французький підхід охоплює практично всі угоди, пов'язані з публічними роботами чи наданням публічних послуг, тоді як німецька модель зосереджується на договорах

як засобі заміни односторонніх владних приписів у конкретних правовідносинах[455]. В Україні поступово формується власна комбінована модель, що інтегрує елементи обох підходів залежно від сфери публічного адміністрування.

Отже, що різноманіття видів адміністративних договорів підтверджує універсальний характер договірної форми у публічному адмініструванні, здатної охоплювати як майнові, так і немайнові аспекти адміністративно-владної діяльності. Кожен різновид адміністративного договору характеризується особливим режимом відповідальності та специфічним порядком вирішення спорів, що зумовлює необхідність ретельного аналізу правових наслідків перед їх укладенням. Подальший розвиток законодавчої типізації адміністративних договорів сприятиме підвищенню рівня правової визначеності й ефективності публічного адміністрування в Україні.

13.4 Передумови та підстави укладення адміністративного договору

Під правовими передумовами укладення адміністратив-ного договору в адміністративно-правовій доктрині розуміють комплекс соціально-економічних, політичних та юридичних умов, за наявності яких законодавець допускає використання договірних форм для регулювання публічних відносин. Такі передумови відображають об'єктивну потребу у трансформації традиційних владно-розпорядчих механізмів публічного адміністрування та поступове посилення ролі узгоджувальних і диспозитивних засад у діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Соціально-економічні передумови укладення адміністративних договорів зумовлені ускладненням суспільних процесів, зростанням кількості суб'єктів, залучених до реалізації публічних функцій, а також потребою в ефективному використанні обмежених ресурсів. У таких умовах договір виступає гнучким інструментом координації дій, що дозволяє поєднати інтереси держави, територіальних громад і приватних осіб для досягнення суспільно значущих результатів.

Політичні передумови полягають у закріпленні демократичних стандартів публічного адміністрування, розвитку принципів участі, відкритості та підзвітності влади. Адміністративний договір у цьому контексті розглядається як форма реалізації публічної політики, що забезпечує залучення недержавних акторів до процесів ухвалення та виконання адміністративних рішень без втрати контролю з боку держави.

Центральне місце серед **правових передумов** посідають нормативні передумови, які формують юридичну основу договірних відносин у публічній сфері. Адміністративне законодавство визначає коло правовідносин, у межах яких допускається застосування договору, а також встановлює межі допустимої автономії волі сторін. Саме через систему нормативних дозволів та заборон окреслюються можливості й обмеження використання договірної форми реалізації владних повноважень.

---

[455] Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2. С. 176–183. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_2_24

Нормативні передумови також проявляються у наявності спеціальних правових приписів, які прямо передбачають можливість або обов'язок укладення адміністративного договору. У таких випадках договір є не альтернативою закону, а виступає формою його реалізації, що забезпечує конкретизацію загальних норм у межах визначених правових рамок.

Програмно-цільові передумови укладення адміністратив-них договорів виявляються через закріплення у нормативно-правових актах стратегічних цілей і завдань державної та регіональної політики. Державні та місцеві цільові програми передбачають досягнення комплексних соціально-економічних результатів, реалізація яких потребує узгоджених дій різних суб'єктів публічної адміністрації та приватного сектору.

У цьому аспекті адміністративний договір виступає право-вим механізмом виконання програмних документів, забезпечуючи координацію діяльності органів влади, розподіл відповідальності та визначення конкретних зобов'язань сторін. Договірна форма дозволяє адаптувати адміністративні рішення до змінюваних умов без порушення загальної логіки державної політики.

Компетенційні передумови укладення адміністративного договору полягають у законодавчому визначенні кола органів та посадових осіб, наділених правом укладати відповідні угоди. Стороною адміністративного договору може бути виключно суб'єкт владних повноважень, компетенція якого прямо або опосередковано передбачає можливість реалізації адміністративно-владних функцій у договірній формі.

Наявність адміністративної правосуб'єктності у всіх учасників договору – обов'язкова передумова виникнення адміністративно-договірних відносин. Для суб'єкта владних повноважень така правосуб'єктність випливає з його публічно-правового статусу та спрямована на забезпечення виконання завдань і функцій держави. Для інших учасників вона означає здатність вступати у публічно-правові відносини та нести відповідні юридичні обов'язки.

Адміністративно-процедурні передумови охоплюють встановлену законом сукупність процедурних дій, що передують укладенню договору. До них належать конкурсні, тендерні або аукціонні процедури, спрямовані на відбір контрагента на засадах відкритості, прозорості та рівності. Такі процедури покликані гарантувати пріоритет публічного інтересу та запобігти зловживанням у сфері договірної діяльності органів влади.

Методологічною передумовою укладення адміністративного договору є наявність належно сформульованої пропозиції укласти договір та її прийняття іншою стороною. У публічних правовідносинах пропозиція, що виходить від суб'єкта владних повноважень, може мати обов'язковий характер для певного кола осіб, що викликано необхідністю задоволення суспільних потреб і реалізації державної політики.

У науковому аналізі доцільно чітко розмежовувати загальні правові передумови укладення адміністративного договору та безпосередні підстави його виникнення. Передумови створюють можливість використання договірної форми у певній сфері, тоді як **підстави є конкретними юридичними фактами або їх сукупністю, з настанням яких закон прямо пов'язує виникнення адміністративно-договірного зобов'язання**.

Як приклад безпосередніх підстав укладення адміністративного договору можуть розглядатися рішення про приватизацію об'єкта державної власності, затвердження результатів конкурсу або ухвалення уповноваженим органом відповідного адміністративного рішення. Саме підписання сторонами остаточного тексту договору є тим юридичним актом, який трансформує загальну правову норму в конкретні адміністративні правовідносини.

У межах вертикальних адміністративних відносин підставою для укладення договору нерідко виступає ініціатива приватної особи, зокрема подання заяви про надання адміністративної послуги або звернення з пропозицією врегулювати спір шляхом компромісу. У таких ситуаціях орган публічної влади реалізує надані йому повноваження щодо укладення договору як альтернативи виданню одностороннього адміністративного акта.

Загальною та фундаментальною підставою будь-якого адміністративного договору є принцип верховенства закону, відповідно до якого договірна форма реалізації владних повноважень має бути безпосередньо або опосередковано передбачена законодавством. Суб'єкт владних повноважень позбавлений дискреції у виборі форми діяльності у випадках, коли закон імперативно вимагає прийняття індивідуального адміністративного акта.

Систематизація правових передумов та підстав укладення адміністративних договорів має важливе значення для подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання в Україні. Чітке доктринальне й законодавче окреслення цих елементів сприятиме підвищенню правової визначеності, ефективності публічного адміністрування та належному захисту прав і законних інтересів усіх учасників адміністративно-договірних правовідносин.

13.5 Вимоги до законності адміністративного договору

Забезпечення законності адміністративного договору посідає центральне місце у механізмі його функціонування в системі публічного адміністрування, оскільки саме від дотримання вимог законності залежить можливість використання цього інструменту як належної форми реалізації владних повноважень.

Принцип законності у сфері адміністративно-договірних відносин означає обов'язковість підпорядкування всіх стадій укладення, виконання та припинення договору приписам Конституції України, законів України й підзаконних нормативно-правових актів. Адміністративний договір не може існувати поза правовим полем, оскільки він є формою реалізації публічної влади, а не проявом приватної ініціативи сторін.

Базовою **матеріально-правовою вимогою законності** адміністративного договору є його укладення виключно на підставі та на виконання закону. У публічному праві договірна форма – не універсально допустима, а застосовується виключно у випадках, коли законодавець прямо передбачає можливість реалізації владних

повноважень шляхом укладення договору. Відсутність такої законодавчої вказівки свідчить про протиправність використання договірного інструменту.

Компетенційний аспект законності полягає у необхідності встановлення, що суб'єкт владних повноважень діяв у межах своєї визначеної законом компетенції. Адміністративний договір законний тільки за умови, що орган публічної адміністрації або посадова особа наділені повноваженнями не лише у відповідній сфері публічного адміністрування, а й щодо вибору саме договірної форми реалізації таких повноважень.

Важлива складова законності – **підтвердження адміністративної правосуб'єктності всіх учасників договору**. Для суб'єкта владних повноважень вона випливає з його публічно-правового статусу, тоді як для іншої сторони визначається її здатністю вступати у публічно-правові відносини, набувати передбачені договором права та виконувати відповідні обов'язки.

Цільова спрямованість адміністративного договору виступає самостійною вимогою його законності. Договір має бути орієнтований на досягнення публічного інтересу, реалізацію завдань і функцій держави або територіальної громади. Використання договірної форми для досягнення приватних чи корпоративних інтересів органу влади суперечить сутності публічного адміністрування та є підставою для визнання такого договору незаконним.

Зміст адміністративного договору повинен відповідати нормам матеріального адміністративного права та суміжних галузей законодавства. Договірні умови мають конкретизувати законодавчі приписи, не змінюючи та не підміняючи їх. Особливої ваги ця вимога набуває у випадках, коли договір пов'язаний із використанням бюджетних коштів, управлінням державним або комунальним майном чи наданням адміністративних послуг.

Необхідною передумовою законності адміністративного договору є **досягнення узгодженої волі сторін**. Хоча свобода договору в публічному праві істотно обмежена, сам факт укладення договору передбачає наявність взаємного волевиявлення. Законність у цьому аспекті виключає застосування неправомірного примусу або зловживання владними повноваженнями під час формування змісту договору.

Процедурний вимір законності охоплює дотримання встановленого законом порядку підготовки та укладення адміністративного договору. У багатьох випадках це передбачає проведення конкурсних, тендерних або інших відбіркових процедур, спрямованих на забезпечення рівності та добросовісної конкуренції. Порушення процедурних вимог істотно підриває легітимність договору та може стати підставою для його оскарження.

Формальна законність адміністративного договору забезпечується дотриманням встановленої форми та реквізитів правового акта. Як правило, адміністративний договір укладається у письмовій формі, а використання електронних документів допускається лише за наявності спеціального нормативного дозволу. Недодержання вимог до форми тягне за собою втрату договором юридичної сили.

Окрему увагу слід приділяти забезпеченню прав та законних інтересів третіх осіб. Адміністративний договір не може створювати для них додаткові обов'язки

або обмеження без належних правових підстав. У разі впливу договору на сферу прав інших суб'єктів обов'язковою умовою його законності є дотримання процедур погодження або отримання згоди таких осіб.

Принцип відкритості та прозорості також набуває значення вимоги законності адміністративних договорів. Договори, що мають нормативний або суспільно значущий характер, підлягають офіційному оприлюдненню. Це забезпечує правову визначеність, передбачуваність адміністративно-владних рішень та довіру до діяльності органів публічної адміністрації.

Законність адміністративного договору передбачає дотримання **принципу пропорційності договірних зобов'язань**. Умови договору повинні бути співмірними із поставленою публічною метою та не створювати для приватної сторони надмірних обтяжень. Невиправдане ускладнення або дисбаланс прав і обов'язків сторін свідчить про порушення законності змісту договору.

Контроль і відповідальність є завершальними елементами забезпечення законності адміністративного договору. Законний договір має містити положення щодо порядку контролю за його виконанням, способів захисту порушених прав та механізмів вирішення спорів. Судовий контроль за такими договорами здійснюється адміністративними судами, що підкреслює їх публічно-правову природу та особливе місце в системі правового регулювання.

Отже, законність адміністративного договору є багатокомпонентною категорією, що поєднує нормативні, компетенційні, цільові, процедурні та змістові вимоги. Системне дотримання цих критеріїв забезпечує ефективне використання договірної форми в публічному адмініструванні, сприяє захисту прав приватних осіб та утвердженню принципів правової держави в діяльності органів публічної адміністрації України.

13.6 Протиправні адміністративні договори

Проблематика протиправності адміністративного договору належить до найбільш складних і дискусійних питань сучасної науки адміністративного права, оскільки безпосередньо пов'язана з базовими засадами взаємодії суб'єктів владних повноважень і приватних осіб. Відповідно до принципу законності, будь-яка діяльність публічної адміністрації має здійснюватися виключно на підставі та в межах Конституції і законів України, а адміністра-тивний договір як особлива форма правового регулювання не становить винятку з цього правила. Протиправність адміністративного договору виникає у разі порушення встановлених законом умов його дійсності, що унеможливлює досягнення передбачених ним публічно значущих цілей.

Нормативне розуміння законності, а відповідно і протиправності адміністративного договору, випливає з визначення, закріпленого у п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України. Зазначене положення передбачає, що договір у публічно-правовій сфері може укладатися виключно на підставі закону. У випадку, коли суб'єкт владних повноважень виходить за межі своєї спеціальної компетенції або застосовує договірну

форму без прямого законодавчого дозволу, відповідний правовий акт набуває ознак **протиправності.**

Таке обмеження зумовлене особливостями публічного права, в якому діє принцип дозволеності лише того, що прямо передбачено законом. На відміну від приватноправових відносин, де домінує автономія волі сторін, у сфері публічного адміністрування свобода договірного регулювання істотно звужена з метою захисту публічного інтересу.

Значну групу підстав протиправності адміністративного договору становлять **компетенційні порушення**. Договір визнається незаконним, якщо його укладено органом, який не наділений відповідними владними повноваженнями у певній сфері, або якщо посадова особа діяла з перевищенням установленої компетенції. При цьому принципове значення має те, що сторона договору повинна виступати саме як суб'єкт публічного права, який реалізує владні функції в інтересах держави чи територіальної громади.

Змістова протиправність адміністративного договору виявляється у невідповідності його умов вимогам матеріального законодавства. Порушення імперативних приписів бюджетного, податкового, екологічного чи іншого спеціального законодавства позбавляє договір здатності породжувати правомірні юридичні наслідки. Так, адміністративний договір щодо розстрочення податкового зобов'язання протиправний, якщо його укладено з порушенням установлених законом строків, лімітів або на підставі недостовірних відомостей.

Окремим критерієм протиправності виступає **дефект мети адміністративного договору**. Оскільки такий договір за своєю природою спрямований на реалізацію публічного інтересу, відхилення від цього призначення свідчить про його незаконність. Угоди, укладені з метою задоволення приватних інтересів суб'єкта владних повноважень або надання необґрунтованих переваг окремим особам, визнаються нікчемними як такі, що суперечать суспільному благу.

Зарубіжна адміністративно-правова доктрина та судова практика, зокрема у Франції та Німеччині, послідовно наголошують на неприпустимості використання приватно-правових конструкцій для уникнення відповідальності за виконання публічних завдань. Така практика розглядається як особлива форма протиправності адміністративного договору[456].

Процедурна протиправність пов'язується з недотриманням установленого порядку укладення адміністративного договору, зокрема вимог щодо вибору контрагента. Оскільки відповідні договори часто стосуються розподілу публічних ресурсів, законодавство передбачає обов'язкове дотримання принципів відкритості, рівності та конкуренції, що реалізуються через проведення конкурсних і тендерних процедур.

Порушення регламентованої процедури відбору контрагента або укладення договору істотно підвищує ризик визнання такого акта протиправним у судовому порядку.

[456] Левандовскі А. Публічно-правовий договір в адміністративному праві Німеччини. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 29–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2022_47_5

Судова практика свідчить, що недотримання процедурних гарантій розглядається як самостійна та достатня підстава для скасування договору.

До підстав протиправності належать також формальні недоліки адміністративного договору. Законодавство, як правило, вимагає письмової форми такого договору, а у визначених випадках – його державної реєстрації або офіційного оприлюднення. Недодержання вимог щодо форми, реквізитів або порядку оформлення призводить до втрати договором юридичної сили.

Особливу категорію становлять випадки порушення прав та законних інтересів третіх осіб. Якщо виконання адміністративного договору зачіпає права осіб, які не є його сторонами, і при цьому не забезпечено їх згоди або належних процедурних гарантій, такий договір визнається незаконним. У національній правовій системі це кореспондує з принципами пропорційності та захисту законних очікувань.

Доктрина адміністративного права проводить концептуальну аналогію між **недійсністю адміністративного акта та адміністративного договору**. Публічно-правова угода вважається нікчемною у тих випадках, коли адміністративний акт з аналогічним змістом за законом також був би **нікчемним.** Це підкреслює єдність вимог до правомірності діяльності публічної адміністрації незалежно від обраної форми реалізації повноважень[457].

Протиправність адміністративного договору може виникати і на стадії його виконання. Зокрема, незаконним визнається одностороннє розірвання договору суб'єктом владних повноважень за відсутності нагального публічного інтересу або з порушенням установленої процедури повідомлення іншої сторони. У таких випадках суди, як правило, стають на захист стабільності договірних правовідносин.

Дефекти волевиявлення сторін також можуть бути підставою для визнання адміністративного договору **протиправним**. Наявність примусу, істотної помилки або введення в оману спотворює консенсус, який є методологічною основою договірної форми. Заінтересована сторона має право оскаржити такий договір у судовому порядку.

Юридичні наслідки протиправності адміністративного договору проявляються у формі його нікчемності або заперечності. У разі визнання договору недійсним правовідносини анулюються, а сторони, за загальним правилом, зобов'язані повернути отримане за договором, якщо це не суперечить публічному інтересу. Водночас специфіка публічно-правових відносин зумовлює можливість збереження договору у виняткових випадках з метою запобігання шкоді суспільному благу.

Розгляд спорів щодо протиправності адміністративних договорів віднесено до виключної юрисдикції адміністратив-них судів. Судовий контроль виступає ключовою гарантією захисту прав приватних осіб та забезпечення законності у договірній діяльності публічної адміністрації. При цьому суд оцінює не лише формальну

[457] Бойко О. М. Правила укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів за законодавством деяких зарубіжних країн. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 17. С. 99–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2020_17_14

відповідність договору закону, а й обґрунтованість та пропорційність адміністративно-владних рішень.

У системі джерел права протиправний адміністративний договір не може слугувати належною правовою підставою для прийняття подальших адміністративно-владних актів. Визнання недійсним нормативного адміністративного договору зумовлює необхідність скасування всіх актів, прийнятих на його виконання, що забезпечує цілісність та узгодженість правового регулювання.

Отже, мінімізація ризиків укладення протиправних адміністративних договорів в Україні потребує подальшого вдосконалення законодавства. Прийняття спеціального закону про адміністративні договори дозволило б системно врегулювати вимоги до їх чинності, визначити вичерпний перелік підстав недійсності й унормувати процедури судового оскарження, що сприятиме підвищенню правової визначеності та якості публічного адміністрування.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Як у сучасній доктрині адміністративного права пояснюється еволюція управлінських підходів від командно-розпорядчих механізмів до інституту адміністративного договору?
2. Розкрийте зміст нормативного визначення адміністративного договору згідно з КАС України та назвіть його основні ознаки як спільного правового акта.
3. У чому полягає відмінність між адміністративним договором та цивільно-правовим договором за суб'єктним складом, об'єктом та метою укладення?
4. Які ціннісно-світоглядні переваги має договірна форма регулювання публічних відносин порівняно з односторонніми адміністративними актами?
5. За якими критеріями здійснюється класифікація адміністративних договорів і в чому полягає специфіка нормативних та індивідуальних договорів?
6. Які передумови та підстави укладення адміністративного договору виокремлюються у розділі для забезпечення балансу публічних та приватних інтересів?
7. У чому полягає зміст вимог до законності адміністративного договору та які обмеження щодо його предмета встановлюються чинним законодавством?
8. Які правові наслідки (дефекти) призводять до визнання адміністративного договору протиправним (недійсним) та як це впливає на прийняті на його виконання акти?
9. Яку роль відіграє судовий контроль у договірній діяльності публічної адміністрації та чому такі спори віднесені до виключної юрисдикції адміністративних судів?
10. Обґрунтуйте необхідність прийняття спеціального закону про адміністративні договори в Україні для підвищення правової визначеності у цій сфері.

Розділ 14
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

14.1 Стан запровадження електронного урядування в Україні

Стан запровадження електронного урядування в Україні на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства відображає складний процес трансформації традиційних методів публічного адміністрування у високотехнологічну систему взаємодії влади та громадян. Під електронним урядуванням розуміють таку форму організації публічного адміністрування, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомуні-каційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян[458]. Ця концепція базується на цінностях відкритого суспільства та спрямована на задоволення потреб громадян через спрощення доступу до публічних ресурсів[459].

Теоретичним підґрунтям для становлення цієї системи стали концепції інформаційного суспільства та суспільства знань, що отримали свій розвиток із другої половини XX століття. В умовах розбудови сучасної демократичної держави інформаційно-комунікаційні технології стають не просто технічними інструментами, а факторами зміни парадигми публічного адміністрування, де домінуюча роль належить знанням та вільному обміну даними. Використання таких технологій дозволяє автоматизувати процеси прийняття рішень, підвищити професійний рівень фахівців і подолати відчуженість між владними інститутами та населенням.

Ефективність запровадження електронного урядування оцінюється за кількома рівнями взаємодії суб'єктів, що включають відносини між урядовими структурами, а також контакти влади з бізнесом та окремими громадянами. Такий підхід дозволяє оптимізувати внутрішні адміністративні процедури, впроваджувати електронні тендери, економити матеріальні та часові ресурси, а також мінімізувати корупційні ризики завдяки знеособленню контактів із посадовими особами. Важливим аспектом

---

[458] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 13 грудня 2010 р. № 2250-р від 05.01.2011. *Урядовий кур'єр*. № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-#Text

[459] Ємельянов В. М. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління*. 2016. Т. 281. Вип. 269. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_281_269_4

є забезпечення зворотного зв'язку, коли громадяни стають активними учасниками формування державної політики.

Історичний генезис електронного урядування в Україні розпочався ще на початку 90-х років минулого століття з прийняттям базових законів про інформацію. Активна фаза реформування припала на період після 2010 року, коли було схвалено відповідну Концепцію розвитку електронного урядування, а згодом розпочато реалізацію ініціатив у рамках глобального партнерства «Відкритий Уряд». Сучасний етап характеризується переходом від точкової комп'ютеризації до системної цифрової трансформації всіх галузей публічного адміністрування.

Нормативно-правова база впровадження електронного урядування в Україні досить розгалужена та включає понад 300 актів[460]. Питання цифровізації регулюються спеціальними законами про адміністративні послуги, електронні документи, електронний документообіг та електронні довірчі послуги. Проте, науковці відзначають відсутність єдиного кодифікованого акта, що призводить до дублювання норм та певних правових колізій у діяльності різних відомств.

Центральним органом виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері цифровізації та електронного урядування, наразі є Міністерство цифрової трансформації України. Воно забезпечує координацію діяльності органів влади, розвиток національних електронних інформаційних ресурсів та впровадження інноваційних технологій. Важливу роль в ієрархії суб'єктів також відіграють Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України й галузеві міністерства, що забезпечують безпеку даних і специфічне програмне наповнення.

Найбільш наочним здобутком сучасної державної політики у цій сфері стало створення мобільного застосунку та вебпорталу «Дія», що реалізують концепцію «держави у смартфоні»[461]. Цей проєкт поєднує в собі електронні документи громадян, систему державних послуг онлайн та освітню платформу для розвитку цифрових навичок. Україна одна з перших країн світу, яка надала цифровим версіям документів, таким як паспорт громадянина України або водійське посвідчення, юридичну силу, рівнозначну паперовим аналогам.

Запровадження системи електронних послуг дозволило перевести значну частину адміністративних процедур у режим реального часу, забезпечуючи принцип «єдиного вікна». Громадяни та представники бізнесу дістали можливість здійснювати реєстрацію підприємницької діяльності, отримувати довідки та витяги, а також оплачувати податки онлайн. Проте рівень взаємодії з органами влади на місцях увесь ще залишається недостатнім, оскільки зміст такої співпраці часто зводиться лише до надання звітності, тоді як отримання складних послуг реалізується слабко.

---

[460] Лук'янова Г. Ю. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 175–179. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2021_4_32

[461] Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова КМУ від 4 грудня 2019 р. № 1137 від 31.12.2019. *Урядовий кур'єр*. № 251. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text

Електронна демократія як найвища форма електронного урядування знайшла своє відображення у впровадженні інституту електронних петицій у 2015 році. Це колективне звернення до вищих органів влади або органів місцевого самоврядування стало дієвим механізмом виявлення гострих суспільних проблем та наближення діяльності чиновників до потреб населення. Подача електронних петицій дозволяє громадянам ініціювати зміни в законодавстві та привертати увагу до резонансних питань через офіційні вебпредставництва.

Однак практика функціонування електронних петицій в Україні висвітлила низку проблемних аспектів, серед яких – високий пороговий бар'єр підписів і консультативний характер відповідей влади. Часто відповіді на петиції, що набрали необхідну кількість голосів, виглядають як «відписки», що не зобов'язують до реальних владних рішень. Крім того, відсутність автоматичної переадресації звернень між відомствами та розпорошення голосів через реєстрацію однакових за змістом петицій знижують ефективність цього інструменту комунікації.

Технічний стан інформаційної інфраструктури органів державної влади характеризується нерівномірністю та наявністю значної частки застарілої техніки. Цифрова нерівність особливо гостро відчувається у сільській місцевості, де доступ до широкосмугового Інтернету та необхідного апаратного забезпечення обмежений.

Кадрове забезпечення сфери електронного урядування також стикається з викликами, пов'язаними з недостатньою компетентністю державних службовців та низькою інформаційною культурою населення. Консерватизм частини персоналу в державних установах і небажання навчатися новим методам роботи гальмують повсюдне впровадження систем електронного документообігу.

За даними міжнародних рейтингів, зокрема Огляду електронного урядування Організації Об'єднаних Націй, Україна має середній рівень інформатизації, проте динаміка іноді оцінюється як негативна порівняно з європейськими лідерами. У 2018 р. наша держава посіла 82-ге місце серед 193 країн за індексом розвитку електронного урядування. Зростання розриву між Україною та найбільш розвиненими країнами зумовлене низьким рівнем електронної участі громадян у прийнятті урядових рішень та недоліками в системі онлайн-транзакцій[462].

Сфера відкритих даних в Україні демонструє значний прогрес, що підтверджується приєднанням держави до Міжнародної хартії відкритих даних у 2016 році. Функціонування Єдиного державного вебпорталу відкритих даних дозволяє підвищити прозорість використання публічних коштів та активізувати громадський контроль. Показники зрілості відкритих даних України в міжнародних рейтингах стабільно зростають, що свідчить про поліпшення якості управління інформаційними наборами та методиками їх моніторингу.

[462] Барегамян С. Х. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_11_6

Отже, стан запровадження електронного урядування в Україні характеризується поєднанням значних технологічних проривів із системними інфраструктурними й організаційними проблемами. Для подальшого розвитку необхідно вдосконалити нормативно-правове регулювання, забезпечити належне фінансування технічної бази та підвищити рівень цифрової грамотності як службовців, так і громадян. Електронне урядування повинно стати не лише способом модернізації існуючих структур, а й ідеєю комплексної трансформації управління державою за європейськими стандартами.

14.2 Зміст та співвідношення понять «електронне урядування», «електронна держава», «електронний уряд», «електронний парламент»

Теоретичне осмислення сучасної парадигми публічного адміністрування потребує чіткого розмежування та визначення ієрархічного співвідношення дефініцій, що описують цифрову трансформацію владних інститутів. В умовах розбудови інформаційного суспільства та суспільства знань традиційні методи адміністрування поступаються місцем інноваційним формам взаємодії, які базуються на використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Генезис цих понять відображає перехід від точкової автоматизації окремих державних служб до створення цілісної системи цифрової взаємодії держави й громадянина.

Електронне урядування виступає найбільш широкою, інтегральною категорією, що визначається як форма організації публічного адміністрування, яка, завдяки широкому застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства. Згідно з нормативним підходом, воно розглядається як спосіб організації влади, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування для формування нового типу держави, орієнтованої на потреби громадян. Ця категорія охоплює не лише технічні аспекти, а й зміну принципів організації публічного адміністрування.

Зміст електронного урядування розкривається через систему взаємодії суб'єктів, яка класифікується за рівнями «уряд – уряду», «уряд – бізнесу» та «уряд – громадянам». Метою його впровадження є не лише економія матеріальних ресурсів та часу, а й стратегічна перебудова відносин із населенням, де громадяни стають активними учасниками публічного адміністрування, а не просто споживачами послуг. Електронне урядування фактично виступає концепцією здійснення влади, характерною для відкритого суспільства.

Поняття **електронний уряд** часто помилково ототожнюється з електронним урядуванням. Проте науковий аналіз дозволяє виокремити його специфіку як мережевої інфраструктури виконавчої влади. У вузькому розумінні електронний уряд трактується як сукупність автоматизованих державних служб, що забезпечують вільний доступ громадян до інформації, реєстраційні процедури та збирання податків через

інформаційні мережі. Він виступає прикладним завданням модернізації існуючих структур, метафорою інформаційної взаємодії органів влади та суспільства.

Співвідношення між електронним урядуванням та електронним урядом полягає у тому, що останній є лише одним із компонентів реалізації загальної стратегії урядування. Електронний уряд забезпечує функціонування органів виконавчої влади в режимі реального часу, роблячи щоденне спілкування з ними максимально простим. Важливо відрізняти уряд, просто обладнаний електронним інтерфейсом, від повноцінного електронного уряду, який передбачає глибоку перебудову традиційних форм функціонування та моніторинг виконавчої дисципліни.

Категорія **електронна держава** являє собою ще більш масштабну та цілісну концепцію, яка охоплює не лише мережеву інфраструктуру, а й інфраструктуру органів влади в цілому. Це держава інформаційного суспільства, в якій інформаційно-комунікаційна система забезпечує оптимальне функціонування всіх гілок і рівнів державної влади – законодавчої, виконавчої та судової. Електронна держава є результатом комплексної трансформації принципів організації держави, де цифрова інфраструктура стає базовим середовищем існування соціуму.

Співвідношення понять вказує на те, що електронна держава є кінцевим станом розвитку інформаційного суспільства, тоді як електронне урядування – процес і механізм досягнення цього стану. Електронна держава передбачає інтеграцію всіх сфер суспільного життя в єдиний цифровий простір, включаючи електронну економіку, електронну медицину й електронну освіту. Вона базується на цінностях електронної демократії та передбачає повну прозорість державних операцій.

Електронний парламент розглядається як критично важлива складова електронної держави та електронного урядування в межах діяльності законодавчої гілки влади. Його сутність полягає в інформатизації законотворчого процесу, забезпеченні прозорості та публічності роботи народних обранців перед суспільством. Електронний парламент дозволяє підвищити якість надання публічних послуг у законодавчій сфері та забезпечує зворотний зв'язок із виборцями через інструменти електронних консультацій та ініціатив.

Основним інструментом електронного парламенту та електронної демократії в цілому є система електронних петицій, яка дозволяє громадянам ініціювати розгляд важливих питань безпосередньо вищими органами влади. Електронні петиції виступають формою колективного звернення, що подається за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій і потребує обов'язкового реагування в разі отримання встановленої законом кількості підписів. Це інноваційний засіб комунікації, що посилює участь громадян у прийнятті управлінських рішень на всіх етапах – від ініціації до реалізації.

У системі електронного урядування електронний парламент забезпечує легітимізацію цифрових трансформацій через прийняття відповідної нормативно-правової бази. Він створює правове середовище для функціонування електронного уряду, регулюючи питання електронного документообігу, захисту персональних даних та електронних довірчих послуг. Отже, без електронного парламенту неможливе системне

впровадження електронної держави, оскільки саме він забезпечує законодавче підґрунтя для цифрових реформ.

Аналіз ієрархії понять дозволяє стверджувати, що електронна держава є цільовим об'єктом трансформації, а електронне урядування – процедурним методом її реалізації. Своєю чергою, електронний уряд та електронний парламент постають структурними підсистемами, що відповідають за цифровізацію виконавчої та законодавчої гілок влади відповідно. Така структура забезпечує цілісність державного апарату та його здатність адекватно реагувати на виклики інформаційної епохи.

Важливим аспектом співвідношення цих понять є те, що всі вони базуються на ідеї електронної демократії, яка передбачає залучення громадян до публічного адміністрування через інформаційні мережі. Електронна демократія виступає найвищою формою електронного урядування, що дозволяє подолати відчуженість між владними інститутами та населенням. Це створює умови для реалізації «прямої демократії», де електронні петиції та онлайн-обговорення стають звичними інструментами політичного життя.

Незважаючи на розгалуженість нормативної бази в Україні, що включає закони про адміністративні послуги та інформацію, процес інтеграції цих понять в єдину систему триває. Науковці наголошують на необхідності переходу від простого інформування на вебсайтах до повної транзакційної та мережевої присутності влади в мережі Інтернет. Лише за умови поєднання технічної інфраструктури з політичною волею можна досягти рівня електронної держави, де публічне адміністрування перетворюється на сервіс для суспільства.

Впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади, створення мобільних застосунків на кшталт «Дія» та розвиток електронного парламенту свідчать про поступову розбудову електронної держави в Україні. Цей процес вимагає не лише оновлення технічної бази, а й підвищення цифрової грамотності населення та зміни правової культури службовців. Координація діяльності суб'єктів через Міністерство цифрової трансформації України є кроком до створення уніфікованої системи цифрового врядування.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що електронна держава – це всеохоплююча система, в межах якої електронне урядування забезпечує динамічну взаємодію суб'єктів, а електронний уряд та електронний парламент виконують спеціалізовані функції цифровізації відповідних гілок влади. Їх гармонійне співвідношення є запорукою успішної модернізації державного апарату, підвищення його прозорості, ефективності та здатності служити інтересам кожного громадянина в умовах глобальної цифрової трансформації

14.3 Моделі електронного урядування

Теоретичне осмислення сучасної парадигми публічного адміністрування потребує ґрунтовного аналізу **моделей електронного урядування**, які визначають структуру та характер взаємодії між державними інституціями, громадянами й бізнесом.

Електронне урядування розглядається не просто як автоматизація окремих функцій, а як цілісна концепція публічного адміністрування, що базується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій для формування відкритого суспільства. Науковий підхід до класифікації цих моделей дозволяє виокремити різні рівні інтеграції цифрових інструментів та оцінити їхню ефективність у забезпеченні прозорості й підзвітності публічної влади.

Зміст електронного урядування найповніше розкривається через ієрархічну систему взаємодії суб'єктів, де кожна модель виконує специфічні функції в межах єдиного інформаційного простору. Фундаментальним критерієм для типізації моделей є напрям та зміст інформаційних потоків, що виникають під час реалізації публічних повноважень. Традиційно в науковій літературі виділяють три основні рівні реалізації електронного урядування, які охоплюють внутрішні адміністративні процеси та зовнішні сервісні комунікації[463].

Модель взаємодії «Уряд – уряду» фокусується на внутрішній інформатизації державного апарату, забезпечуючи електронну комунікацію між різними органами виконавчої влади та їхніми структурними підрозділами. Ця модель спрямована на оптимізацію керування роботою державного апарату, координацію діяльності територіальних органів та впровадження систем електронного документообігу. Ефективність цієї моделі визначається рівнем обміноздатності державних реєстрів та здатністю системи забезпечувати обмін даними в режимі реального часу.

Модель «Уряд – бізнесу» передбачає цифрову взаємодію органів державної влади з суб'єктами підприємницької діяльності з метою стимулювання економічного розвитку та зменшення адміністративного навантаження. Вона включає автоматизацію податкової звітності, проведення електронних тендерів на постачання продукції та надання ліцензій і дозволів через цифрові платформи. Використання цієї моделі дозволяє значно економити фінансові ресурси та мінімізувати корупційні ризики завдяки знеособленню контактів між бізнесом і посадовими особами.

Модель «Уряд – громадянам» є ключовим інструментом розбудови електронної демократії, оскільки вона забезпечує прямий доступ населення до державних послуг та інформації. Цей рівень взаємодії дозволяє громадянам отримувати довідки, витяги та форми в електронному режимі, а також брати участь у прийнятті адміністративно-владних рішень через механізми електронних петицій та обговорень. Залучення громадян до контролю за діяльністю органів влади через цифрові інструменти сприяє підвищенню легітимності публічного адміністрування.

Окрім класичної тріади, дослідники виділяють спеціалізовані моделі, такі як **«Уряд – службовцям»** та **«Уряд – міжнародним організаціям»**. Перша з них стосується управління кадровим потенціалом державної служби, підвищення кваліфікації чиновників у сфері інформаційно-комунікаційних технологій і ведення

[463] Лук'янова Г. Ю. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 175–179. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2021_4_32

внутрішніх баз даних персоналу. Друга модель фокусується на інтеграції національних інформаційних систем у міжнародний цифровий простір, що особливо актуально для України в контексті євроінтеграційних процесів та взаємного визнання електронних довірчих послуг.

Міжнародний досвід демонструє різні підходи до архітектури моделей електронного урядування. Наприклад, Федеральна архітектура Сполучених Штатів Америки відрізняється функціональним підходом, орієнтованим на адміністративні процеси, а не на структуру уряду. Німецька модель базується на стандартах децентралізованої реалізації з централізованим моніторингом, що забезпечує сумісність систем різних відомств. Британська модель приділяє особливу увагу єдиному середовищу міжвідомчої взаємодії та обов'язковості технологічних протоколів для всіх державних структур[464].

В Україні впровадження моделей електронного урядування здійснюється на засадах принципу «**цифровий за замовчуванням**», що передбачає пріоритетність електронного способу реалізації публічно-владних процесів. Важливим кроком у розвитку вітчизняної моделі стало створення Міністерства цифрової трансформації України та запуск мобільного застосунку «Дія», що реалізує концепцію «держави у смартфоні». Ця модель спрямована на перетворення публічного адміністрування на зручний сервіс, де громадянин є центральним суб'єктом правовідносин.

Незважаючи на значні успіхи, існують ризики, пов'язані з **цифровою нерівністю** та недостатньою інформаційною безпекою. Моделі електронного урядування можуть стати інструментом надмірного контролю або використовуватися політичними опонентами для деструктивного впливу, якщо не буде забезпечено надійну аутентифікацію та захист персональних даних. Тому розвиток цих моделей потребує не лише технологічного оновлення, а й удосконалення правових механізмів відповідальності.

Отже, ефективність будь-якої моделі електронного урядування залежить від її здатності забезпечувати **реальну участь громадян** в управлінні державою та раціонально використовувати ресурси. Моделі постійно еволюціонують, переходячи від простого інформування до глибокої цифрової трансформації суспільних відносин. Електронне урядування стає фундаментом для нової якості демократії, де технології слугують гарантом прозорості та справедливості владних рішень.

14.4 Етапи розвитку електронного урядування

Науково-теоретичний аналіз етапів розвитку електронного урядування дозволяє констатувати, що цей процес є закономірною трансформацією публічного адміністрування у відповідь на глобальні виклики формування інформаційного суспільства. Еволюція цього інституту відображає перехід від традиційних методів адміністрування,

[464] Каракай М. С. Напрями адаптації закордонного досвіду впровадження елементів електронного урядування в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_8_11

заснованих на паперовому документообігу, до використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій задля забезпечення відкритості, прозорості й ефективності влади. Кожен етап розвитку характеризується якісними змінами у взаємодії між державою та суспільством, а також підвищенням рівня технологічної готовності державних інституцій.

Фундаментальною передумовою виникнення електронного урядування стала зміна суспільної парадигми, де домінуючу роль почали відігравати знання та інформаційні ресурси. Світовий досвід демонструє, що розвиток цієї системи не є лінійним процесом, а складається з послідовних стадій, які визначають рівень зрілості цифрових сервісів. У науковій літературі найбільш поширений підхід, що виокремлює п'ять ключових стадій становлення електронного уряду: початкову присутність, просунуту присутність, інтерактивну, транзакційну та мережеву присутність[465].

Початкова стадія, або етап «присутності», характеризується створенням офіційних вебсайтів органів влади, які виконують переважно презентаційну й інформаційну функції. На цьому рівні інформаційний потік односторонній – від держави до населення, надаючи громадянам доступ до базових відомостей про діяльність установ, законів і нормативних постанов. Це створює первинне підґрунтя для відкритості влади, проте ще не передбачає можливості активної участі громадян у публічно-правових процесах.

Етап просунутої присутності передбачає якісне наповнення інформаційних ресурсів через створення архівів документів, баз статистичних даних і спеціалізованих розділів, присвячених розвитку електронного урядування. На цій стадії з'являються перші сервіси пошуку, допомоги та можливості скачування офіційних форм. Органи державної влади починають систематизувати власні ресурси, що полегшує громадянам орієнтацію у публічному просторі та зменшує часові витрати на пошук необхідної інформації.

Інтерактивна стадія ознаменовується появою можливостей для двосторонньої комунікації, де громадяни отримують змогу закачувати й заповнювати електронні форми для отримання різноманітних послуг. На цьому етапі активно впроваджуються засоби електронної пошти для зв'язку з посадовими особами, а також використовуються аудіовізуальні технології для інформування громадськості. Це дозволяє частково подолати відчуженість між владою та населенням, роблячи щоденне спілкування більш доступним.

Транзакційна присутність є етапом глибинної трансформації, на якому інформаційні мережі дозволяють здійснювати повний цикл транзакцій у режимі реального часу. Громадяни та представники бізнесу отримують можливість оплачувати податки, штрафи та державні послуги через Інтернет, а також подавати заяви й отримувати результати їх розгляду в цифровому форматі. Використання електронного цифрового підпису на цій стадії стає обов'язковим елементом забезпечення юридичної значущості операцій.

[465] Базенко О. Д. Впровадження електронного урядування в Україні. *Modern economics*. 2019. № 17. С. 15–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/modecon_2019_17_5

Найвища фаза еволюції – **стадія мережевої присутності**, яка передбачає повну інтеграцію державних сервісів та активне залучення громадян до прийняття адміністративно-владних рішень. На цьому етапі електронне урядування трансформується в електронну демократію, де використовуються інструменти онлайн-консультацій, дискусійних форумів та електронних петицій для формування державної політики. Влада стає максимально підзвітною суспільству, а цифрові платформи слугують середовищем для реалізації ідей «прямої демократії».

Генезис електронного урядування в Україні розпочався на початку 90-х років минулого століття з прийняттям базового закону про інформацію, що заклав основи державної політики в інформаційній сфері. Організаційний етап розбудови системи припав на період з 1998 по 2006 роки, коли було ухвалено Національну програму інформатизації та створено перші профільні органи публічного адміністрування. Цей період характеризувався спробами формування цілісної державної політики, хоча координація діяльності різних відомств залишалася недостатньо ефективною.

Наступний етап українського розвитку електронного урядування пов'язаний із схваленням відповідної Концепції розвитку електронного урядування в Україні[466] та активізацією впровадження галузевих проєктів. Було розпочато роботу над створенням єдиного вебпорталу органів виконавчої влади та впровадженням систем електронного документообігу в окремих міністерствах. Проте остаточна реалізація ідей відбувалася повільно через брак політичної волі та недосконалість нормативно-правової бази.

Системний етап цифрової трансформації України розпочався у 2015 році після прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»[467]. Важливим здобутком цього періоду стало запровадження інституту електронних петицій, що дозволило громадянам напряму звертатися до вищих органів державної влади. Це стало поштовхом до розбудови інфраструктури відкритого уряду та посилення участі громадськості в публічному адмініструванні.

Сучасний етап розвитку характеризується переходом до концепції «держави у смартфоні» та створенням Міністерства цифрової трансформації України у 2019 році. Централізація управління цифровими процесами дозволила запустити єдиний державний портал і мобільний застосунок «Дія», які поєднали в собі електронні документи та широкий спектр адміністративних послуг. Україна стала одним із лідерів у впровадженні цифрових паспортів, що свідчить про перехід до високої стадії транзакційної присутності.

Розвиток електронної демократії як складової електронного урядування також проходить певні стадії: електронне охоплення, включення та партнерство. Наразі наша держава активно освоює етап електронного включення, залучаючи громадян до обговорення проєктів нормативних актів і проведення опитувань громадської думки. Проте

[466] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 13 грудня 2010 р. № 2250-р від 05.01.2011. *Урядовий кур'єр.* № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-#Text

[467] Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 від 15.01.2015. *Урядовий кур'єр.* № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

майбутнє цієї системи полягає в досягненні стадії електронного партнерства, де рішення приймаються в тісній співпраці влади та інститутів громадянського суспільства.

Еволюція термінології відображає зміну змісту управлінської діяльності: від «електронного уряду» як технічної інфраструктури до «розумного урядування» (smart governance), що базується на принципах ефективності й інклюзивності[468]. Впровадження принципу «цифровий за замовчуванням» (Digital by Default) у діяльності Кабінету Міністрів України вказує на пріоритетність електронних процесів над паперовими. Це не лише забезпечує економію бюджетних коштів, а й створює нову культуру взаємовідносин, засновану на довірі та прозорості.

Ефективність кожного етапу розвитку електронного урядування безпосередньо залежить від подолання проблем кадрового забезпечення, цифрової нерівності та захисту інформації. Необхідність безперервного навчання державних службовців та підвищення цифрової грамотності населення є критично важливими факторами успіху на шляху до повної цифрової трансформації. Без системного вирішення інфраструктурних питань та забезпечення кібербезпеки перехід до наступних стадій розвитку може бути ускладнений технічними ризиками.

Отже, етапи розвитку електронного урядування відображають поступовий рух держави до створення відкритого та сервісно-орієнтованого публічного адміністрування за європейськими стандартами. Процес еволюції триває, а інтеграція новітніх технологій, таких як штучний інтелект та великі дані, обіцяє вивести взаємодію влади та суспільства на якісно новий рівень. Електронне урядування стає не просто допоміжним інструментом, а фундаментальною основою функціонування сучасної демократичної держави в епоху цифрової глобалізації.

14.5 Основні проблеми розвитку електронного урядування в Україні

Науково-теоретичний аналіз сучасного стану публічного адміністрування в Україні свідчить, що впровадження електронного урядування стикається з комплексом системних проблем, які перешкоджають його повноцінному функціонуванню. Незважаючи на значні зусилля щодо цифровізації, трансформація традиційних методів публічного адміністрування у високотехнологічну систему взаємодії влади й суспільства залишається незавершеною через технологічні, правові та кадрові бар'єри. Процес розбудови інформаційного суспільства потребує не лише автоматизації окремих функцій, а й докорінної зміни правової культури та принципів організації державної влади.

Однією з найбільш гострих проблем є незадовільний стан **інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури**, що характеризується високим ступенем зношеності

[468] Принцип інклюзивності – це філософія та практика забезпечення рівних можливостей для участі та прийняття всіх людей у всіх сферах життя (освіті, роботі, суспільстві) незалежно від їхніх відмінностей (інвалідність, вік, стать, раса, соціальний статус, національність). Його суть полягає у створенні середовища, де кожен відчуває себе цінним, а система адаптується до індивідуальних потреб, а не навпаки.

та технологічної відсталості обчислювальної техніки. Така ситуація унеможливлює стабільне функціонування сучасних систем електронного документообігу та інтеграцію державних реєстрів у єдину мережу.

Суттєвим стримувальним фактором виступає **цифрова нерівність** між різними регіонами та соціальними групами населення України. Жителі сільської місцевості часто позбавлені доступу до широкосмугового Інтернету та сучасних апаратних засобів, що обмежує їхні можливості в отриманні адміністративних послуг онлайн. Окрім того, існує значний розрив у навичках використання інформаційних технологій між різними віковими категоріями, де громадяни похилого віку опиняються в стані інформаційної ізоляції.

Нормативно-правове регулювання сфери електронного урядування характеризується фрагментарністю та відсутністю єдиного кодифікованого акту, що спричиняє виникнення правових колізій і дублювання повноважень. Незважаючи на наявність значної кількості нормативних актів, вони часто не узгоджуються між собою, що створює труднощі в ієрархічному впорядкуванні законодавства та заважає формуванню чіткої стратегії цифрової трансформації. Відсутність спеціального закону про електронне урядування змушує суб'єктів публічного адміністрування керуватися розрізненими галузевими приписами.

Науковці констатують відсутність стабільної **політичної волі** та системності у діях органів влади щодо впровадження новітніх технологій. Часто цифровізація зводиться до формального створення відомчих вебсайтів, які виконують лише інформаційну функцію, тоді як реальна інтеграція адміністративних процедур у цифрове середовище відбувається вкрай повільно. Брак координації між центральними та місцевими органами влади призводить до хаотичного розвитку окремих сегментів електронного урядування.

Кадрове забезпечення державних інституцій також перебуває у критичному стані через гостру нестачу фахівців високої кваліфікації у сфері інформаційних технологій. Низький рівень оплати праці в державному секторі не дозволяє конкурувати з приватними компаніями за талановитих експертів, що призводить до незадовільної якості адміністрування інформаційних ресурсів. У багатьох районних державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування структурні підрозділи, відповідальні за інформаційно-комп'ютерне забезпечення, відсутні як такі.

Недостатній рівень **цифрової грамотності** державних службовців та населення залишається серйозною перепоною. Процес навчання фахівців за спеціальністю «інформаційна безпека» та підвищення кваліфікації чиновників потребує суттєвої оптимізації.

Фінансові обмеження та неефективне використання наявних ресурсів значно сповільнюють темпи реалізації Національної програми інформатизації. Проєкти електронного урядування вимагають значних капіталовкладень, а брак фінансування на місцях призводить до нерівномірного розвитку цифрових сервісів у різних областях України. Багато ініціатив залишаються на стадії пілотних проєктів через неможливість забезпечити їх стале бюджетне утримання.

Сфера **електронної демократії**, зокрема інститут електронних петицій, демонструє низьку ефективність через відсутність обов'язковості результатів розгляду.

Незважаючи на високу активність громадян, більшість петицій отримують формальні відповіді, які не містять конкретних планів розв'язання порушених проблем. Це призводить до зневіри населення в ефективності електронних інструментів участі та сприймається як імітація діалогу між владою та суспільством.

Функціонування сервісів електронних петицій ускладнюється **технічними недоліками**, такими як розпорошення голосів через реєстрацію однакових за змістом звернень. Відсутність механізмів автоматичної переадресації петицій до компетентних органів та недосконаліть фільтрів для модерації контенту знижують потенціал цього інструменту. Крім того, високий пороговий бар'єр підписів, установлений для розгляду звернень на загальнодержавному рівні, часто недосяжний для багатьох важливих соціальних ініціатив.

Інформаційна безпека та захист персональних даних є критичними проблемами в умовах цифрової трансформації. Ризики несанкціонованого витоку конфіденційної інформації та вразливість державних реєстрів перед кіберзлочинами створюють атмосферу недовіри до електронних систем. Забезпечення належного технічного захисту в міністерствах і відомствах залишається актуальним завданням, особливо в умовах ведення інформаційних війн.

Міжвідомча сумісність інформаційних систем знаходиться на низькому рівні, що перешкоджає створенню єдиного простору електронної взаємодії. Різнорідність програмного забезпечення в різних органах влади та відсутність уніфікованих стандартів передачі даних змушують громадян повторно вводити інформацію та особисто звертатися до різних установ для збору паперових довідок. Це суперечить принципам «єдиного вікна» та одноразового введення інформації.

Проблема **стабільності функціонування** цифрової інфраструктури в умовах форс-мажорних обставин вимагає особливої уваги. Відсутність надійного резервного копіювання даних та залежність від енергопостачання можуть призвести до паралічу всієї системи публічного адміністрування в разі технічних збоїв. Тому науковці радять бути обережними при переході до стовідсоткового електронного режиму надання критично важливих послуг.

Отже, розв'язання проблем електронного урядування в Україні потребує **комплексного підходу**, який поєднує технологічне оновлення, кадрове посилення й удосконалення законодавства. Необхідно забезпечити реальний діалог між владою та громадянами, підвищити цифрову компетентність службовців і гарантувати безпеку даних. Тільки за умови подолання бюрократичної інерції та забезпечення системності державних заходів Україна зможе досягти рівня розвиненої цифрової держави.

14.6 Способи та шляхи впровадження в Україні електронного урядування

Впровадження електронного урядування в Україні розглядається як фундаментальний шлях трансформації традиційного публічного адміністрування у відкриту, сервісно-орієнтовану систему взаємодії держави та суспільства. Науковий підхід

до цього процесу передбачає застосування інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності органів влади. Сутність цього механізму полягає у створенні єдиної інфраструктури, яка забезпечує функціонування владних інститутів у режимі реального часу, роблячи щоденне спілкування з ними максимально простим для громадян та бізнесу.

Стратегічним шляхом реалізації цієї концепції є досягнення європейських стандартів якості адміністративних послуг та розвиток електронної демократії. Це потребує не лише технічної модернізації, а й докорінної перебудови відносин між владою та населенням, де громадянин стає активним учасником публічного адміністрування. Адаптація публічного адміністрування до нових вимог суспільного розвитку дозволяє значно скоротити витрати на здійснення владних повноважень та мінімізувати корупційні ризики через усунення суб'єктивного фактора при взаємодії з посадовими особами.

Нормативно-правовий спосіб впровадження – базовий фундамент, що охоплює значну кількість нормативно-правових актів, серед яких ключове місце посідають закони про інформацію, електронні документи, електронний документообіг та адміністративні послуги. Формування цієї бази розпочалося ще у 1998 році з прийняттям Національної програми інформатизації[469]. Сучасний етап характеризується переходом до кодифікації та усунення правових колізій. Важливим елементом правового шляху постає законодавче закріплення юридичної сили електронних документів, що прирівнює їх до паперових аналогів.

Інституційний шлях впровадження передбачає створення чіткої ієрархії суб'єктів, де центральну роль відіграє Міністерство цифрової трансформації України. Цей орган відповідає за реалізацію державної політики у сферах цифровізації, електронного урядування та електронної демократії. Координація діяльності органів виконавчої влади, створення національних електронних інформаційних ресурсів та розвиток обміноздатності електронних реєстрів є необхідними умовами для системного переходу до цифрового врядування.

Технологічний шлях реалізації базується на використанні сервіс-орієнтованої архітектури та єдиних відкритих стандартів обміну даними. Це дозволяє створювати модульні системи, які є гнучкими, взаємозамінними та незалежними від конкретних постачальників програмного забезпечення. Використання узгоджених форматів документів та загальних сервісів, таких як системи управління контентом та безпекою, дозволяє об'єднувати відомчі бази даних у цілісну інфраструктуру.

Еволюційний шлях впровадження електронного урядування проходить через стадії інформаційної присутності, інтерактивної взаємодії та повної транзакційної спроможності. Кінцева мета – досягнення стадії мережевої присутності, де електронне урядування стає платформою для активного залучення громадян у процес обговорення та прийняття адміністративно-владних рішень. На цьому етапі цифрові

[469] Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР від 07.04.1998. Голос України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-вр#Text

інструменти дозволяють проводити онлайн-консультації та опитування, результати яких мають реальний вплив на державну політику.

Регіональний та місцевий шлях впровадження фокусується на реалізації концепцій «розумного міста» та «електронного регіону». Саме на місцевому рівні втілюються інновації щодо надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг та локальні вебпортали. Ефективне використання інформації для контролю функцій міста та залучення мешканців до розв'язання локальних проблем стане лакмусовим папірцем успішності загальнодержавних реформ.

Спосіб реалізації концепції «держава у смартфоні» знайшов своє втілення у створенні мобільного застосунку та порталу «Дія». Це єдине вікно доступу до цифрових документів та державних послуг, що робить взаємодію з державою максимально зручною для пересічного громадянина. Україна стала однією з перших країн світу, яка надала цифровим паспортам у смартфоні такий самий юридичний статус, як і паперовим документам.

Кадровий шлях впровадження передбачає обов'язкове навчання та підвищення кваліфікації державних службовців у сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Недолік фахівців високої кваліфікації через низьку оплату праці у державному секторі є серйозним бар'єром, який необхідно долати шляхом створення додаткових стимулів. Водночас підвищення цифрової грамотності населення виступає критичним завданням, оскільки понад п'ятдесят три відсотки громадян не мають базового рівня необхідних навичок.

Інфраструктурний шлях потребує термінового оновлення матеріально-технічної бази. Розвиток широкосмугового доступу до мережі Інтернет по всій території країни, особливо у сільській місцевості, є передумовою подолання цифрової нерівності. Без належного технічного забезпечення та стабільного зв'язку навіть найдосконаліші програмні рішення не зможуть функціонувати ефективно.

Механізми інформаційної безпеки та захисту персональних даних – невід'ємна частина будь-якого шляху впровадження. Використання електронного цифрового підпису, систем електронної ідентифікації та автентифікації, таких як банківський ідентифікатор (BankID) або мобільний ідентифікатор (MobileID), забезпечує юридичну значущість і надійність транзакцій. Створення надійного правового й технічного середовища буде запорукою формування довіри суспільства до електронних систем.

Фінансовий спосіб забезпечення передбачає раціональне використання бюджетних коштів та залучення міжнародної допомоги для реалізації проєктів електронного урядування. Проте нестача стабільного фінансування на місцях часто призводить до того, що ініціативи залишаються на стадії пілотних проєктів. Перехід до уніфікованих систем електронного документообігу дозволяє економити ресурси за рахунок скорочення витрат на папір, логістику та архівне зберігання.

Отже, впровадження електронного урядування в Україні є комплексним процесом, який вимагає одночасного розвитку законодавчої бази, технічної інфраструктури та людського капіталу. Ефективність цього процесу безпосередньо залежить від політичної волі керівництва держави й готовності суспільства до цифрових змін. Лише

системний підхід, що поєднує різні способи та шляхи реалізації, дозволить побудувати сучасну державу, орієнтовану на служіння кожному громадянину.

14.7 Проєкт «Цифрова Україна». Портал iGov.org.ua

Одним із ключових програмних етапів цифрового розвитку держави стало впровадження комплексу заходів у межах ініціативи «Електронна Україна», яка була спрямована на системну комп'ютеризацію органів публічної влади та формування національної інформаційної інфраструктури. Зазначена ініціатива розглядалася як основа переходу від паперового діловодства до сучасних електронних форм управління.

Програма «Електронна Україна» передбачала створення єдиного вебпорталу органів виконавчої влади, що мав забезпечити централізований доступ до офіційної інформації та державних сервісів. Особлива увага приділялася інтеграції інформаційних систем різних відомств із дотриманням вимог інформаційної безпеки, захисту персональних даних та сумісності програмного забезпечення.

Реалізація зазначених заходів була спрямована на забезпечення конституційного права громадян на вільний доступ до публічної інформації, а також на розширення можливостей участі населення в публічному управлінні. Цифрові технології почали розглядатися як інструмент підвищення відкритості та ефективності діяльності органів влади.

Метою концепції цифрової держави стало досягнення європейських стандартів якості надання електронних державних послуг та формування прозорої, підзвітної та сервісно орієнтованої моделі публічного адміністрування. Важливим завданням визначалося скорочення адміністративних бар'єрів і спрощення процедур взаємодії громадян із державними інституціями.

У межах цифрової трансформації держава здійснює підтримку інноваційних секторів економіки та впроваджує загальнодержавні інформаційні системи у ключових сферах суспільного життя, зокрема в охороні здоров'я, освіті, соціальному захисті й охороні довкілля. Такі системи створюють передумови для підвищення якості управлінських рішень на основі аналізу достовірних даних.

Суттєвим елементом цифрової політики є формування інноваційної моделі розвитку суспільства, у якій кожен громадянин отримує можливість створювати, поширювати та обмінюватися знаннями за допомогою електронних мереж. Це сприяє розвитку людського капіталу й інтеграції України у глобальний інформаційний простір.

Незважаючи на наявність державних програм, реальний поштовх розвитку онлайн-сервісів було забезпечено завдяки волонтерській ініціативі – **порталу державних послуг iGov.org.ua**[470]. Створений зусиллями громадських активістів, портал

[470] Лук'янова Г. Ю. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 175–179. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2021_4_32

став прикладом ефективної взаємодії громадянського суспільства та держави у сфері цифрових інновацій.

Портал iGov.org.ua продемонстрував можливість впровадження електронних адміністративних послуг без значних бюджетних витрат і складних бюрократичних процедур. Запропонована модель ґрунтувалася на стандартизації процесів, автоматизації обробки заяв та максимальному спрощенні взаємодії користувача з органами влади.

Станом на період активного розвитку на порталі реалізовано понад чотириста двадцять одну електронну послугу, які охоплювали широкий спектр життєвих ситуацій. Громадяни отримали можливість дистанційно вирішувати питання, пов'язані з реєстрацією місця проживання, соціальними виплатами, майновими правами, транспортними засобами та іншими адміністративними процедурами.

Завдяки своїй багатофункціональності, портал iGov.org.ua на певний час став основною точкою входу до системи електронного урядування для значної частини населення України. Його використання сприяло формуванню практичних навичок цифрової взаємодії громадян із державними сервісами.

Наукові дослідження функціонування електронних порталів державних послуг підтверджують їхню важливу роль у реалізації принципу «єдиного вікна». Такий підхід забезпечує можливість здійснення юридично значущих дій у дистанційному режимі, що істотно зменшує часові та фінансові витрати як для громадян, так і для держави.

Одним із ключових соціальних ефектів упровадження порталу iGov.org.ua стало зниження рівня корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг. Мінімізація особистого контакту між заявником і посадовою особою значно обмежила можливості для зловживань та сприяла утвердженню принципу рівності всіх перед законом.

Проєкт «Цифрова Україна» та волонтерські ініціативи у сфері електронних сервісів стали передумовою створення Міністерства цифрової трансформації України. Сучасна державна політика зосереджена на реалізації концепції «держави у смартфоні», що втілюється через портал і мобільний застосунок «Дія».

Інтеграція напрацювань порталу iGov.org.ua в загальнодержавну систему електронних сервісів дала змогу використати кращі практики волонтерського середовища для формування єдиних стандартів надання послуг. Результатом цього процесу стало створення Гіда з державних послуг, який систематизує інформацію за життєвими ситуаціями громадян.

Отже, проєкт «Цифрова Україна» та портал iGov.org.ua заклали фундамент нової якості публічного адміністрування в Україні. Подальший розвиток електронного урядування сприятиме підвищенню ефективності державної влади, зміцненню довіри суспільства та інтеграції України до єдиного цифрового простору Європейського Союзу.

14.8 Електронні петиції: мета і порядок їх надання

Електронна петиція розглядається у вітчизняній правовій доктрині як особлива форма колективного звернення громадян, яка подається за допомогою засобів інформаційно-комунікаційних технологій. Цей інструмент виступає ключовим елементом цифрової трансформації відносин між державою та суспільством. За своєю суттю він є механізмом реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами. Науковці визначають електронну петицію як інноваційний засіб комунікації, що дозволяє швидко та ефективно висловлювати громадську думку.

Головна мета запровадження цієї системи – забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади на всіх її рівнях. Електронні петиції покликані зменшити соціальне напруження через налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянами. Вони сприяють оперативному реагуванню посадових осіб на суспільні виклики та ініціативи. Завдяки цифровій формі звернення громадяни отримують можливість безпосередньо впливати на формування державної політики. Цей інструмент також спрямований на посилення громадського контролю та зменшення корупційних ризиків.

Правова основа функціонування інституту електронних петицій базується на нормах Конституції України, зокрема ст. 40, що гарантує кожному право на звернення. Практична реалізація цього права забезпечується Законом України «Про звернення громадян», який було істотно модернізовано у 2015 році. Спеціальні порядки розгляду петицій, адресованих Президентові України та Кабінетові Міністрів України, закріплені відповідними указами та постановами. На місцевому рівні процедурні питання визначаються статутами територіальних громад. Ця розгалужена система актів створює необхідні умови для демократичного волевиявлення.

Порядок надання електронної петиції розпочинається зі створення звернення на офіційному вебсайті органу державної влади або через ресурси громадських об'єднань. Громадянин повинен зареєструватися в інформаційно-комунікаційній системі, пройшовши процедуру ідентифікації. Після заповнення спеціальної форми петиція проходить попередню модерацію на предмет відповідності законодавчим вимогам. Важливою умовою є те, що порушене питання має входити до безпосередньої компетенції того органу, якому адресоване звернення. Модерація здійснюється з метою недопущення розповсюдження незаконного контенту.

До змісту електронної петиції висуваються чітко регламентовані вимоги. Автор зобов'язаний викласти суть звернення, зазначити своє прізвище, ім'я, по батькові та адресу електронної пошти. На вебсайті обов'язково вказується дата початку збору підписів та загальна кількість осіб, що підтримали ініціативу. Відповідальність за достовірність даних та зміст петиції несе безпосередньо її ініціатор. У разі невідповідності форми або змісту встановленим нормам, петиція не оприлюднюється, про що автора повідомляють у встановлений термін.

Законодавство встановлює суворі заборони щодо наповнення електронних петицій. Зокрема, забороняються заклики до повалення конституційного ладу, порушення

територіальної цілісності та пропаганда війни. Текст не може містити висловлювань, що розпалюють міжетнічну чи релігійну ворожнечу або посягають на права і свободи людини. Недопустиме також використання нецензурної лексики, поширення наклепу або рекламної інформації. Фільтрація контенту – необхідний запобіжник проти використання сервісу як інструменту політичних маніпуляцій.

Після оприлюднення петиції розпочинається етап збору підписів, який для загальнодержавних органів триває не більше трьох місяців. Для розгляду петиції Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України необхідно зібрати не менше 25 000 підписів. Цей високий кількісний бар'єр слугує фільтром для визначення справді резонансних і суспільно важливих питань. Громадяни мають право вільно підтримувати петиції через офіційні цифрові платформи, такі як «Єдина система місцевих петицій» або «Дія». Ідентифікація підписувачів забезпечується через електронну пошту, системи банківської ідентифікації або мобільні ідентифікатори.

Особливості розгляду петицій органами місцевого самоврядування полягають у гнучкості встановлення вимог до кількості підписів. Конкретні цифри та терміни збору визначаються статутом кожної територіальної громади, виходячи з чисельності населення. Це забезпечує можливість мешканцям невеликих міст та селищ також ефективно використовувати цей інструмент демократії участі. Якщо петиція до місцевої влади набирає необхідну підтримку, вона повинна бути розглянута на черговій сесії відповідної ради або головою громади.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, що подолала встановлений бар'єр, оприлюднюється протягом трьох робочих днів. Розгляд має відбуватися невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів після оприлюднення інформації про його початок. У разі необхідності проведення громадських чи парламентських слухань, термін розгляду може бути продовжений на відповідний період. Публічність кожного етапу процесу є гарантією того, що голос громади буде почутий і врахований.

Результатом розгляду електронної петиції стає офіційна відповідь, яка оприлюднюється на вебсайті та надсилається автору. Якщо викладені пропозиції визнаються доцільними, органи влади можуть ініціювати прийняття відповідних нормативно-правових актів. Наприклад, Президент України може внести на розгляд Верховної Ради України законопроєкт, спрямований на вирішення порушеного питання. Проте, наразі петиції в Україні мають переважно консультативний характер і не зобов'язують владу до імперативних дій.

Важливим аспектом процедури є подальша доля петицій, які не набрали необхідної кількості голосів. Такі звернення не анулюються, а розглядаються в загальному порядку, передбаченому для звернень громадян. Це означає, що автор все одно отримає відповідь на своє питання, проте без застосування особливої процедури та широкого публічного обговорення. Такий підхід забезпечує дотримання конституційного права на звернення для кожної особи.

Міжнародний досвід функціонування електронних петицій демонструє різні моделі реалізації цього права. У Сполучених Штатах Америки діє платформа «Ми – народ», де для отримання відповіді необхідно зібрати 100 000 підписів. Велика Британія

використовує систему, де 10 000 підписів гарантують відповідь уряду, а 100 000 – винесення питання на парламентські дебати. Фінляндія запровадила модель, де петиція з 50 000 підписів автоматично стає законопроєктом для обов'язкового розгляду[471].

Незважаючи на прогресивність інструменту, в Україні існує низка проблем, що знижують його ефективність. Однією з них є розпорошення голосів, коли громадяни створюють безліч однакових за змістом петицій, замість того щоб підтримувати одну. Спостерігається й проблема формальних відповідей («відписок»), які не містять конкретних шляхів розв'язання проблем. Низька цифрова грамотність окремих груп населення та обмежений доступ до мережі Інтернет у віддалених районах створюють умови для цифрової нерівності.

Науковці наголошують на необхідності вдосконалення інтерфейсу офіційних порталів для зручності пошуку та фільтрації петицій. Запровадження системи автоматичного сповіщення підписувачів про хід розгляду звернення може підвищити довіру до інституту. Актуальне також питання посилення юридичної значущості петицій, що набрали високу підтримку. Автентифікація через державні реєстри має стати надійним захистом від «накручування» голосів та хакерських атак.

Електронна петиція виступає не лише формою звернення, а й засобом політичної соціалізації особистості. Вона мотивує громадян до вивчення повноважень органів влади та активної участі в житті країни. Процес збору підписів часто стає початком широких суспільних дискусій у соціальних мережах та медіа. Це сприяє формуванню суспільного консенсусу щодо важливих реформ і рішень.

В умовах військового стану право на подання електронних петицій залишається одним із тих прав, які не підлягають обмеженню. Громадяни активно використовують цей інструмент для вирішення гуманітарних питань, допомоги оборонному сектору та меморіалізації пам'яті захисників. Це підтверджує стійкість та адаптивність системи електронного урядування до екстремальних умов. Електронні сервіси стають містком, що з'єднує владу з тими громадянами, які були змушені змінити місце проживання.

Для подальшого розвитку системи пропонується створення єдиного вебпорталу для всіх петицій України, що допоможе уникнути плутанини між повноваженнями різних органів. Такий підхід реалізований у США та Великій Британії і довів свою ефективність у спрощенні доступу до сервісу[472]. Важливо також забезпечити інтеграцію місцевих порталів у загальнодержавну інфраструктуру відкритих даних. Це дозволить проводити глибокий аналіз запитів населення за регіональною та тематичною ознаками.

Правове регулювання електронних петицій має еволюціонувати в бік прийняття спеціального Закону «Про петиції». Такий документ повинен детально

[471] Нестерович В. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_6

[472] Гришко А. С. Світовий досвід функціонування електронних систем подання петицій як форма партисипативної орієнтації громадян в управлінні державою. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 16–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/puau_2021_23_5

регламентувати процедуру аутентифікації, вимоги до розгляду та обов'язковість виконання рішень. Встановлення персональної відповідальності посадових осіб за порушення термінів відповіді стане стимулом до якісної роботи державного апарату. Тільки так електронна петиція перетвориться з «пасивного інформування» на дієвий важіль управління.

Отже, електронні петиції є фундаментом для розвитку демократії участі в умовах інформаційного суспільства. Ефективність цього інституту безпосередньо залежить від готовності органів влади до прозорої взаємодії та від якості правової регламентації процедур розгляду. Для подальшого розвитку необхідно вдосконалити механізми ідентифікації користувачів та забезпечити імперативність рішень за результатами найбільш підтриманих ініціатив. Впровадження спеціального закону може стати вагомим кроком до зміцнення довіри між суспільством і державою. Лише за умови системного підходу цей інструмент зможе повною мірою реалізувати свій демократичний потенціал.

14.9 Електронний документообіг: поняття та особливості

В умовах розбудови електронного урядування електронний документообіг виступає фундаментальною основою, яка забезпечує функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в режимі реального часу. Науковий підхід до розуміння цього явища передбачає аналіз не лише технічних засобів обробки даних, а й комплексну перебудову адміністративних процесів на засадах відкритості та ефективності.

Згідно з положеннями Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», під цією категорією розуміють сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів[473]. Ця дефініція підкреслює циклічний характер руху інформації в цифровому середовищі, де кожен етап чітко регламентований та юридично значущий. Отже, електронний документообіг являє собою цілісну систему, що охоплює весь життєвий шлях публічно-владної інформації.

Центральним елементом цієї системи є електронний документ, який визначається як документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Наявність обов'язкових реквізитів забезпечує ідентифікацію документа та його автора, що є необхідною умовою для визнання його юридичної сили нарівні з паперовими аналогами. Науковці наголошують, що візуальне представлення електронного документа здійснюється через електронні засоби або на папері у формі, придатній для сприйняття його змісту людиною.

[473] Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV від 27.06.2003. *Голос України.* № 119. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15/ed20181107#Text

Впровадження електронного документообігу розглядається як один із найважливіших кроків у створенні системи електронного урядування, що дозволяє підвищити ефективність вертикальної та горизонтальної взаємодії між суб'єктами влади. Застосування таких систем у публічному адмініструванні уможливить суттєве підвищення швидкості проходження документів і поліпшить якість ухвалених адміністративних рішень. Завдяки цифровізації процедури оскарження та звернення громадян стають більш прозорими, а керованість державою в цілому набуває нових якісних характеристик.

Організаційна структура електронного документообігу передбачає автоматизацію всього циклу роботи з кореспонденцією: від реєстрації та контролю виконання до формування повнотекстового електронного архіву. У органах виконавчої влади це дозволяє раціоналізувати діловодні процеси та забезпечити наскрізний автоматичний контроль за виконавською дисципліною. При цьому результати розгляду документів фіксуються в електронних резолюціях, що пришвидшує доведення завдань до безпосередніх виконавців.

Вирішальну роль у забезпеченні автентичності та цілісності інформації відіграє електронний цифровий підпис, використання якого обов'язкове для надання електронному документові юридичної сили. Ця технологія дозволяє ідентифікувати підписувача та підтвердити, що документ не зазнав змін після підписання. Науковий аналіз свідчить, що без належного використання електронного цифрового підпису документи, які циркулюють у внутрішніх мережах, не можуть вважатися повноцінними об'єктами правовідносин згідно з нормами чинного законодавства.

Однією з ключових особливостей електронного документообігу є значне зростання продуктивності праці державних службовців.

Економічний аспект впровадження цифрових систем полягає в істотній економії матеріальних і часових ресурсів держави. Перехід на безпаперові технології дозволяє зменшити витрати на друк, логістику, поштові послуги та фізичне транспортування документів. Окрім того, вартість архівного зберігання електронних документів на вісімдесят відсотків нижча порівняно з утриманням традиційних паперових архівів, що звільняє значні площі у державних установах.

Електронний документообіг забезпечує прозорість та підзвітність діяльності органів публічної влади, що критично важливо для демократичного суспільства. Громадяни та бізнес отримують можливість у режимі реального часу відстежувати хід розгляду своїх звернень і запитів. Це сприяє формуванню довіри до влади та мінімізує корупційні ризики завдяки усуненню безпосереднього контакту між посадовою особою та суб'єктом звернення.

Використання єдиних стандартів обміну даними, таких як погоджені формати розширеної мови розмітки (XML), дозволяє об'єднувати відомчі бази даних у цілісну інфраструктуру. Це забезпечує оперативний обмін інформацією між різними гілками влади та територіальними підрозділами без необхідності повторного введення даних.

Технологічна архітектура сучасних систем документообігу часто базується на сервіс-орієнтованому підході, де окремі модулі функціонують автономно, але пов'язані

через формальні інтерфейси доступу. Такий підхід гарантує гнучкість системи та її незалежність від конкретних постачальників програмного забезпечення. Важливою вимогою до таких систем є здатність обробляти транзакції як в асинхронному режимі, так і в режимі реального часу, забезпечуючи безперервність адміністративних процесів.

Сфера зберігання та архівації електронних документів потребує створення спеціалізованих установ, таких як Центральний державний електронний архів. Процедури підготовки документів до передачі на архівне зберігання включають обов'язкову перевірку цілісності даних та забезпечення їх придатності до відтворення протягом тривалого часу. Це вимагає постійного оновлення технічних засобів і міграції даних на нові носії з метою уникнення їх втрати через технологічне старіння.

Інформаційна безпека – невід'ємна частина електронного документообігу, оскільки відкритість діяльності влади повинна збалансовуватися захистом конфіденційних даних. Ризики несанкціонованого витоку інформації, хакерських атак та спотворення ресурсів вимагають гарантування надійного технічного захисту в усіх інформаційно-телекомунікаційних системах. Забезпечення конфіденційності та цілісності адміністративної інформації постає базовою передумовою для стабільного функціонування всього публічного механізму.

Сучасна державна політика України спрямована на реалізацію принципу «цифровий за замовчуванням», згідно з яким електронна форма взаємодії стає пріоритетною. Це означає, що всі акти уряду та адміністративні процедури мають спочатку розроблятися для реалізації в цифровому форматі. Така стратегія сприяє швидкому створенню інтегрованого банку даних та перетворенню влади на сервісну інституцію, що працює в інтересах кожної людини.

Перспективи розвитку електронного документообігу пов'язані з інтеграцією новітніх технологій, таких як штучний інтелект та великі дані, у систему прийняття рішень. Це дозволить перейти від простого обміну повідомленнями до створення «розумного урядування», де технології допомагають аналізувати суспільні потреби та прогнозувати наслідки адміністративно-владних кроків. Україна має значний потенціал у цій сфері завдяки високому рівню підготовки фахівців у галузі інформаційних технологій.

Отже, електронний документообіг є не просто технічним інструментом, а стратегічним ресурсом модернізації публічного адміністрування. Він забезпечує нову якість демократії, де технології слугують гарантом прозорості, справедливості та ефективності державної влади. Подальше вдосконалення цієї системи потребує збалансованого поєднання нормативного регулювання, технологічних інновацій і кадрового посилення. Електронний документообіг в Україні пройшов шлях від декларативних намірів до створення реальних національних проєктів, таких як мобільний застосунок та портал «Дія». Цей процес підтверджує незворотність цифрової трансформації держави, її прагнення до побудови відкритого суспільства знань за європейськими стандартами. Стабільне функціонування цієї системи – запорука стійкості державних інституцій перед глобальними викликами сучасності.

14.10 Поняття та принципи надання електронних публічних послуг

Поняття електронних публічних послуг є складовою сучасної доктрини публічного адміністрування та безпосередньо пов'язане з цифровою трансформацією держави. Вони виступають формою реалізації публічних функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій, що забезпечують дистанційну взаємодію між державою й отримувачами послуг.

Відповідно до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», електронні публічні послуги визначаються як публічні послуги, що надаються повністю або частково в електронній формі з використанням інформаційних систем. Законодавець закріплює рівність юридичної сили електронної та паперової форми надання таких послуг, що принципово для розвитку електронного урядування.

Зміст електронних публічних послуг розкривається через забезпечення повного циклу адміністративної процедури в цифровому середовищі – від подання заяви до отримання результату. Це дозволяє органам публічної влади функціонувати в режимі реального часу, а громадянам і суб'єктам господарювання – отримувати необхідні сервіси швидко, зручно та без зайвих процедурних ускладнень.

У науковій літературі електронні публічні послуги розглядаються як форма адаптації публічного адміністрування до умов інформаційного суспільства. Їх упровадження спрямоване на скорочення строків адміністративних процедур, зменшення витрат та підвищення якості управлінських рішень. Електронні сервіси стають інструментом підвищення ефективності державного управління.

Нормативно-правове забезпечення надання електронних публічних послуг в Україні має комплексний характер. Окрім спеціального Закону, воно ґрунтується на положеннях законодавства про електронні документи, електронну ідентифікацію, захист персональних даних і доступ до публічної інформації. Сукупність цих актів формує правові умови для стабільного функціонування електронних сервісів.

Один із базових принципів надання електронних публічних послуг – **принцип законності**. Він означає, що всі електронні процедури повинні здійснюватися виключно в межах та у спосіб, передбачений законодавством. Будь-яке відхилення від встановлених правил у цифровому середовищі є таким самим порушенням, як і в традиційній формі надання послуг.

Принцип відкритості та прозорості закріплює обов'язок держави забезпечувати доступність інформації про умови, порядок і результати надання публічних послуг. Електронні платформи дозволяють фіксувати всі етапи розгляду звернень, що створює механізм реального громадського контролю та підвищує довіру до діяльності органів влади.

Важливе місце займає **принцип доступності та інклюзивності**, відповідно до якого кожна особа має право на отримання електронної публічної послуги незалежно від місця проживання, соціального статусу чи фізичних можливостей. Закон

вимагає забезпечення альтернативних способів доступу для осіб, які не можуть повноцінно користуватися цифровими технологіями.

Принцип зручності та орієнтації на споживача передбачає, що електронні послуги повинні бути максимально простими для користування та адаптованими до життєвих ситуацій людини. Інтерфейси електронних сервісів мають бути зрозумілими, логічними та мінімізувати необхідність залучення додаткових консультацій.

Одним із ключових принципів, прямо закріплених у законодавстві, є **принцип одноразового подання інформації**. Він полягає в забороні повторного витребування від особи відомостей, які вже містяться в державних реєстрах. Реалізація цього принципу ґрунтується на міжвідомчій електронній взаємодії та інтеграції інформаційних систем.

Принцип безпеки та захисту персональних даних має особливе значення в умовах цифровізації. Закон встановлює обов'язок держави забезпечити конфіденційність, цілісність і захищеність інформації, що обробляється під час надання електронних публічних послуг. Порушення цих вимог підриває довіру громадян до цифрових сервісів.

Невід'ємним елементом надання електронних публічних послуг є **використання засобів електронної ідентифікації та електронного підпису**. Вони забезпечують юридичну значущість електронних дій і підтвердження волевиявлення особи. Закон визнає такі інструменти рівнозначними власноручному підпису в паперових документах.

Принцип безперервності та надійності надання послуг означає, що електронні сервіси повинні функціонувати стабільно та без необґрунтованих перерв. Органи публічної влади зобов'язані забезпечити технічну підтримку, резервне копіювання даних та оперативне усунення збоїв у роботі інформаційних систем.

Реалізація електронних публічних послуг відбувається переважно в межах моделі взаємодії «держава – громадянин», що є основою розвитку електронної демократії. Ця модель забезпечує не лише отримання послуг, а й залучення громадян до процесів управління й оцінювання якості діяльності органів влади.

Отже, поняття та принципи надання електронних публічних послуг формують цілісну правову й організаційну основу цифрової держави. Їх упровадження сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування, забезпеченню рівності доступу до державних сервісів та утвердженню європейських стандартів публічного адміністрування. Подальший розвиток цієї сфери – необхідна умова інтеграції України до спільного цифрового простору Європейського Союзу.

14.11 Процедура надання електронних публічних послуг

Процедура надання електронних публічних послуг в Україні визначається Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» та правовими актами, що його реалізують. Цей нормативний акт встановлює послідовні

етапи взаємодії між суб'єктом звернення та суб'єктом надання послуги з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем.

Першим етапом процедури є подання заяви (звернення, запиту) суб'єктом звернення. Заява може бути подана в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг або іншого інформаційного ресурсу, що має відповідну функціональність. У заяві зазначаються необхідні відомості, встановлені законодавством або порядком надання конкретної послуги.

У разі, якщо чинним законодавством для отримання послуги не вимагається подання документів чи інформації, що міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, суб'єкт звернення зазначає в заяві лише відомості, необхідні для надання послуги. У такій ситуації документи отримуються суб'єктом надання послуг самостійно шляхом доступу до відповідних електронних джерел даних.

Особлива увага приділяється встановленню особи суб'єкта звернення. Якщо законодавством передбачено обов'язок ідентифікації особи, для надання електронної послуги належним способом вважається використання електронної ідентифікації та електронного підпису відповідно до вимог законодавства про електронні документи й електронні довірчі послуги.

Після подання заяви відбувається автоматизований або напівавтоматичний технічний аналіз даних, що надійшли. Суб'єкт надання послуги перевіряє повноту та відповідність відомостей, що містяться в заяві, вимогам законодавства й порядку надання конкретної послуги. У разі потреби здійснюється звернення до інформаційних систем для підтвердження достовірності даних.

У випадках, коли законодавством передбачено автоматичний режим надання електронної публічної послуги, подальші дії виконуються програмними засобами без додаткового опрацювання з боку посадових осіб. Такий автоматичний режим передбачає самостійну обробку інформації та формування результату в режимі реального часу або з відкладальною умовою.

Наступний етап процедури – прийняття рішення про надання або відмову в наданні електронної публічної послуги. Рішення приймається на підставі перевіреної інформації, дотримання умов та вимог законодавства, а також результатів взаємодії з реєстрами й інформаційними системами.

У разі прийняття позитивного рішення результат надання електронної публічної послуги оформлюється в електронній формі та розміщується в інформаційно-телекомунікаційних системах. Результат набуває юридичної сили так само, як і документ, оформлений у паперовій формі.

Результат може бути доступний безпосередньо через вебінтерфейс Єдиного державного порталу або пересланий на електронну адресу суб'єкта звернення. Строки надання та форма результату визначаються законодавством про відповідну послугу або нормами спеціальних актів.

У разі прийняття рішення про відмову суб'єкт надання зобов'язаний надати обґрунтування такої відмови у встановленому порядку з посиланням на конкретні порушення або невідповідність поданих даних вимогам. Таке рішення документується електронно й доводиться до відома заявника.

Особливістю процедури надання комплексних електронних публічних послуг є те, що кілька послуг можуть надаватися на підставі одного звернення. Комплексна послуга формується шляхом об'єднання кількох операцій у єдину процедуру без потреби повторного звернення суб'єкта.

Закон також передбачає можливість надання електронних публічних послуг без подання заяви у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України. Такий механізм застосовується, коли законодавство дозволяє отримувати певну послугу за замовчуванням, без участі суб'єкта звернення.

Процедура взаємодії органів влади між собою та з інформаційними системами реалізується через систему електронної взаємодії електронних ресурсів. Це забезпечує обмін даними між реєстрами, автоматичну перевірку інформації та оперативне отримання результату без участі заявника.

Усі етапи процедури надання електронних публічних послуг мають враховувати вимоги щодо захисту персональних даних, конфіденційності та доступності. Суб'єкти надання послуг зобов'язані забезпечити захист інформації, своєчасне опрацювання звернень і підтримання стабільного функціонування сервісів.

Отже, процедура надання електронних публічних послуг в Україні побудована на принципах автоматизації, міжсистемної взаємодії, законності та доступності, що забезпечує ефективну цифрову взаємодію держави з громадянами та бізнесом.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Дайте визначення електронного урядування як форми організації публічного адміністрування та розкрийте його роль у формуванні нового типу держави, орієнтованої на потреби громадянина.
2. Проаналізуйте ієрархічне співвідношення понять «електронна держава», «електронне урядування», «електронний уряд» та «електронний парламент». Яке з них є цільовим об'єктом, а яке — процедурним методом?
3. Розкрийте зміст основних моделей взаємодії в електронному урядуванні: «Уряд – уряду», «Уряд – бізнесу» та «Уряд – громадянам». У чому полягає специфіка кожної з них?
4. Охарактеризуйте еволюційні стадії розвитку електронного уряду (від початкової присутності до мережевої). На якому етапі, на вашу думку, перебуває Україна сьогодні?
5. Яку роль відіграє Міністерство цифрової трансформації України у системі суб'єктів впровадження електронного урядування та як координується діяльність інших відомств у цій сфері?
6. У чому полягає концепція «держави у смартфоні» на прикладі проєкту «Дія», і які правові наслідки має надання цифровим документам юридичної сили, рівнозначної паперовим?
7. Проаналізуйте стан нормативно-правового забезпечення цифровізації в Україні. Які ризики створює відсутність єдиного кодифікованого акта про електронне урядування?

8. Розкрийте правову природу електронних петицій як інструменту електронної демократії. Які існують проблеми у реалізації цього механізму та взаємодії влади з громадянами?

9. Які основні інфраструктурні та соціальні бар'єри (зокрема «цифрова нерівність») гальмують розвиток електронного урядування в Україні, особливо у сільській місцевості?

10. Визначте поняття та ключові принципи надання електронних публічних послуг. Як впровадження принципу «єдиного вікна» та автоматизація процедур впливають на рівень корупційних ризиків?

Розділ 15
АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

15.1 Поняття та ознаки адміністративних послуг

Адміністративні послуги є невід'ємною складовою сучасного публічного врядування. У світлі євроінтеграційного процесу, який проходить у нашій державі останні кілька років, забезпечення громадян якісними, доступними, сервісно-орієнтованими послугами є одним із важливих завдань держави. Ще два десятиліття тому мова про забезпечення кожного індивіда базовими послугами, які він може отримувати в межах свого села, селища або міста, обговорювалося на сторінках наукових статей, доповідей міжнародних конференцій або ж під час спільних робочих зустрічей із делегаціями країн Європи. Сьогодні, незважаючи на триваючу російсько-українську війну, вітчизняні науковці, законодавці, представники корпусу публічної служби, інституцій громадянського суспільства розуміють важливість забезпечення надання адміністративних послуг як невід'ємної складової демократичної та правової держави.

Формування ефективної та дієвої моделі з надання адміністративних послуг – основна мета завданням, яка зумовлена не лише взятими Україною зобов'язаннями із реформування публічного врядування у світлі європейської інтеграції. Це наступний етап розвитку відносин між індивідом та державою, де забезпечується приватний та охороняється публічний інтереси. Одним із базових документів, які надали прискорення впровадженню інституту адміністративних послуг, а відтак – його дослідженню в царині адміністративного права, є Стратегія реформування державного управління, в якій акцентовано необхідність забезпечення надання адміністративних послуг. При цьому такі послуги передбачалося надавати на підставі розроблених і впроваджених стандартів, забезпечувати їх надання відповідними гарантіями та адміністративно-процедурним законодавством. Окрім цього, з урахуванням зарубіжного досвіду, передбачалося впроваджувати основи електронного врядування як одного зі способів надання та одержання адміністративних послуг в Україні[474].

Адміністративні послуги – невід'ємна складова сервісної держави. Вдосконалення способів їх надання, приведення до стандартів «доброго врядування» діяльність органів публічної влади, які надають такі послуги, є нагальним завданням. Фактично,

[474] Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р : станом на 25 лют. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р#Text (дата звернення: 20.10.2025).

адміністративні послуги сьогодні потребують належного правового регулювання з точки зору забезпечення прозорих і зрозумілих правил під час взаємодії приватної особи та відповідного органу, наділеного повноваженнями з надання адміністративних послуги. Крім цього, проведення реформи місцевого самоврядування може бути успішно завершено лише у тому випадку, коли буде забезпечено передання надання адміністративних послуг на місцевий рівень, безпосередньо органам місцевого самоврядування.

Необхідність існування адміністративних послуг як окремого інституту адміністративного права не викликає сумнівів. Адже в ньому знаходить вираження сервісна спрямованість держави, яка через систему уповноважених органів влади забезпечує необхідний рівень реалізації прав індивіда. Останні дуже часто, зумовлюють як зміну правового статусу особи, так і набуття нею нового адміністративно-правового статусу. В цьому контексті слушною видається думка В. П. Тимощука щодо того, як слід сприймати адміністративні послуги. За його поглядом, її слід розглядати в двох площинах. Перша полягає у тому, що вони є вираженням публічно-владної діяльності конкретного адміністративного органу що юридично оформлює умови для реалізації прав фізичної чи юридичної особи за ініціативою таких осіб шляхом подання відповідної заяви. Друга стосується розуміння адміністративної послуги як результату діяльності органу у публічно-владній сфері, що спрямована на забезпечення необхідних умов реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалася за заявою особи[475].

Погляди на те, чим саме є адміністративні послуги, із початку наукового дискурсу, відзначалися різноманітністю. Наприклад, пропозиція І. Б. Коліушка про «державні послуги» та «муніципальні послуги», які надаються відповідними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Їх об'єднучою характеристикою, на думку науковця, є публічний характер[476].

Впровадження інституту адміністративних послуг відбулося із затвердженням Концепції адміністративної реформи на підставі Указу Президента України від 22.07.1998р[477]. Хоча у тексті документа ми не знайдемо поняття «адміністративні послуги», проте можемо побачити інші категорії адміністративного права, які є близькими за змістом: «управлінські послуги», «громадські послуги» під якими пропонується розуміти «послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам із метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування»[478].

---

[475] Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2012. С.11.

[476] Коліушко І. Б. Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права. Pravo. URL: https://pravo.org.ua/upravlinski-administratyvni-poslugy-novela-administratyvnogo-prava/ (дата звернення: 21.10.2025).

[477] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 22.09.2025).

[478] Там само.

Пошук оптимального визначення та врахування зарубіжного досвіду європейських країн зумовив використання терміну «адміністративні послуги» хоча за своєю суттю вони цілком відповідають концепції людиноцентризму.

Подальше формування нормативної основи яка закріплювала основні складові інституту адміністративних послуг в Україні відбулось після прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. Визначення адміністративної послуги в зазначеному документі таке: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо»[479].

Зазначені документи хоча й мали нормативний характер, проте не дозволяли застосувати весь потенціал адміністративних послуг у повсякденному житті індивіда, а органи публічної влади не проводили необхідних перетворень щодо переходу від державоцентристської до сервісної концепції своєї діяльності. Лише у 2012 році Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI від 06.09.2012 р. (далі – Закон № 5203-VI). що стало важливою віхою адміністративної реформи в Україні на рівні з впровадженням адміністративної юстиції.

Аналіз положень вказаного закону свідчать про вплив європейського підходу як щодо формування визначення «адміністративна послуга». так і окреслення принципів, на основі яких вони можуть надаватися. Саме принципи відображають засадничі орієнтири, відповідно до яких органи публічної влади та індивід можуть здійснювати комунікацію та взаємодію. Відповідно до ст. 4 Закону № 5203-VI, надання адміністративних послуг здійснюється на принципах: верховенства права, (включаючи законність та юридичну визначеність); стабільності; рівності перед законом; відкритості й прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації, яка стосується надання таких послуг; належного захисту персональних даних особи; мінімізації кількості документів, необхідних для надання адміністративної послуги, та раціональної кількості процедурних дій; справедливості; неупередженості; доступності й зручності для особи, яка звертається для надання адміністративної послуги[480].

Закріплення зазначеного вище переліку принципів на рівні закону, яким визначаються основні правові засади у сфері адміністративних послуг, та їх надання свідчить про зміни, які визнав законодавець, що відбулись в українському суспільстві та державі. Саме з надання адміністративних послуг у вітчизняній науці та практиці адміністративного права відбулися кардинальні зміни у публічно-правових відносинах між приватною особою та органами публічної влади. Вплив таких трансформацій

[479] Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text (дата звернення: 21.10.2025).

[480] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

відчутний і сьогодні, коли на завершальному етапі перебуває впровадження законодавства про адміністративну процедуру, передання органам місцевого самоврядування публічно-сервісних повноважень від органів виконавчої влади, зміна адміністративно-деліктного законодавства, триваюча цифровізацція у сфері надання адміністративних послуг тощо.

Згідно із ст. 1 Закону № 5203-VI, під адміністративною послугою розуміється «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»[481].

З огляду на сформульоване законодавцем визначення, адміністративним послугам притаманні такі ознаки :

– мають заявний характер (наприклад, заява подана до ЦНАПу щодо виготовлення закордонного паспорта);

– надаються органами, які діють у межах визначених законодавством повноважень, які охоплюють і надання адміністративних послуг (наприклад, оформлення департаментом архітектури та містобудування міської ради паспорту прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності здійснюється на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з врахуванням положень Закону 5203-VI);

– надаються як в органі влади безпосередньо, так й із застосуванням відповідних засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем (наприклад, реєстрація підприємницької діяльності, на вибір особи, може здійснюватись або в Центрі надання адміністративних послуг, або ж із застосуванням порталу «Дія»);

– є результатом реалізації органом влади публічно-сервісної функції (наприклад, ЦНАПи забезпечують надання адміністративних послуг на основі законодавства про місцеве самоврядування, адміністративні послуги та адміністративну процедуру, зі змісту яких ці органи мають таку функцію);

– виражають волю індивіда щодо реалізації конкретного права або для одержання адміністративно-правового статусу (наприклад, одержання водійського посвідчення надаватиме особі спеціальний адміністративно-правовий статус, що породжуватиме нові права та виконання нових обов'язків), або ж його зміни (наприклад, особа не бажає здійснювати підприємницьку діяльність).

Сфера суспільних відносин, на які не поширює свою дію законодавство про адміністративні послуги, а відтак – адміністративна послуга не надається, визначені ч. 2 ст. 2 Закону 5203-VI у: «сфері державного нагляду (контролю), до якого включаються й нагляд за законодавством про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я тварин та їх благополуччя; метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства;

[481] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, ринків капіталу та організованих товарних ринків; провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу; здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; сертифікації оператора системи передачі відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії»; гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії; авторизації електронних майданчиків та прийняття рішення про відключення авторизованих електронних майданчиків від електронної системи закупівель, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»; здійснення дій, пов'язаних з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, компонування напівпровідникових виробів, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення, об'єкти авторського права і суміжних прав, реєстрація та акредитація організацій колективного управління); здійснення державного регулювання у сфері медіа; набуття статусу резидента Дія Сіті та внесення відомостей до реєстру Дія Сіті відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні»; видачі міжнародних сертифікатів, міжнародних ветеринарних сертифікатів та інших ветеринарних документів, передбачених законами України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» та «Про ветеринарну медицину»; здійснення адміністратором Реєстру аграрних нот дій у Реєстрі аграрних нот; реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»[482].

Хоча за своєю правовою природою вищеперераховані послуги, що надаються уповноваженими на те органами влади, мають ознаки адміністративних внаслідок особливостей правовідносин (наприклад, видача міжнародних ветеринарних сертифікатів; участь громадян України у всеукраїнському чи місцевому референдумі тощо), сфери їх виникнення (наприклад, правовідносини, що виникають між приватним нотаріусом та громадянином у зв'язку із відкриттям спадкової справи; виконання судового рішення в межах виконавчого законодавства тощо), особливим предметом щодо якого виникають правовідносини (наприклад, прийняття рішення на виконання положень законодавства про оперативно-розшукову діяльність, винесення ухвали про відкриття судового провадження у справі про незаконне звільнення з роботи тощо), їх надання здійснюється на підставі спеціального законодавства (наприклад, Закони України «Про всеукраїнський референдум», «Про виконавче провадження», Кодекс адміністративного судочинства України тощо).

[482] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

Отже, адміністративні послуги є невід'ємною складовою людиноцентристської парадигми адміністративного права, завдяки яким приватна особа може реалізувати свої суб'єктивні права у відповідній сфері, змінювати чи набувати нового адміністративного правового статусу. Вони надаються уповноваженими органами публічної влади. Законодавство про адміністративні послуги є комплексним та багаторівневим, оскільки для надання відповідної послуги необхідно реалізувати й положення законодавства про адміністративну процедуру та галузевого законодавства, яким передбачено порядок їх надання. Його центральним елементом є людина, яка потребує щоденної комунікації з державою задля реалізації своїх прав за зрозумілими правилами, на основі чітких принципів, із дотриманням відповідного рівня комунікації з органами надання таких послуг.

15.2 Принципи, гарантії та стандарти надання адміністративних послуг

Адміністративні послуги в історії та практиці публічного права європейських країн є одним із важливих елементів забезпечення можливості приватної особи реалізувати свої суб'єктивні права за допомогою адміністративних органів. В умовах сьогодення, незважаючи на триваючу війну, вітчизняне законодавство про адміністративні послуги не втрачає своєї актуальності. Навпаки, з лютого 2022 року надання адміністративних послуг по всій території України загалом й на окремих територіях, які або знаходилися або біля лінії фронту, або ж перебували в окупації російських загарбників, було вкрай важливим. Зважаючи на збільшення кількості вимушено переміщених осіб, які опинились у складних життєвих ситуаціях, саме завдяки одержанню адміністративних послуг вони отримували можливість для одержання соціальної допомоги, відновлення втрачених документів, реєстрації підприємницької діяльності, одержання водійських посвідчень тощо.

Якщо поняття «адміністративна послуга» базове для формування відповідного інституту, то принципи, гарантії та стандарти їх надання є невід'ємною складовою в кожному конкретному випадку взаємодії особи з відповідним органом публічної влади, який має необхідні повноваження з їх надання.

Стратегією реформування державного управління передбачено певні дії в частині підвищення рівня надання адміністративних послуг. По-перше створення таких умов для осіб, коли вони матимуть змогу отримувати високоякісні та доступні послуги. Їх надання має бути зручним, а відповідні процедури – зрозумілими[483].

Проте ключовою категорією, яка змінює погляд на адміністративну послугу не лише як результат діяльності законотворця, а й невід'ємну складову сучасних публічно-правових відносин, які виникають для реалізації прав і свобод індивіда,

[483] Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р : станом на 23 груд. 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р#Text (дата звернення: 21.10.2025).

є принципи надання адміністративних послуг. Принципи права завжди перебувають у полі наукових досліджень представників різних галузей права. Адміністративне право у цьому сенсі не виняток. На рівні з іншими принципами права (верховенство права, законність, справедливість тощо) у ньому відображаються й спеціальні принципи, що формуються в окремих інститутах (наприклад, принцип безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, принцип презумпції правомірності дій та вимог особи) характерний для інституту адміністративної процедури. У той час як принципи «доброго врядування» (“good governance”) впливають на розвиток та застосування норм інституту адміністративного акту адміністративної послуги, адміністративної процедури тощо. Вони є базовими елементами, на яких формується відповідна теоретична, а згодом й практична частина складної структури відповідного інституту адміністративного права.

Аналізуючи положення чинного законодавства, яким визначаються принципи надання адміністративних послуг, слід звернути увагу на два моменти. По-перше, прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», свого часу, позитивно вплинуло не лише на формування мережі ЦНАПів, але й на ознайомлення українського суспільства, посадових осіб органів публічної влади із новим, проєвропейським підходом забезпечення сервісної складової в частині реалізації конкретною особою свого права (наприклад, державна реєстрація фізичної особи підприємцем, одержання одноразової грошової допомоги особою, яка має інвалідність внаслідок війни, додатковий захист для особи, яка потребує покрашення своїх житлових умов із наданням такого статусу тощо) під час надання адміністративних послуг. Окрім основних визначень, що знайшли відображення у тексті Закону № 5203-VI (наприклад, адміністративна послуга, суб’єкт звернення, адміністратор тощо), у ст. 4 перераховано принципи «державної політики у сфері надання адміністративних послуг». До них належать: верховенство права, законність та юридична визначеність; стабільність; рівності перед законом; відкритість та прозорість; оперативність та своєчасність; доступність інформації про надання адміністративних послуг; захищеність персональних даних; раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженість та справедливість; доступність та зручність для суб’єктів звернення[484].

По-друге, новелами законодавства про адміністративну процедуру приведено у відповідність майже 200 нормативних актів, завдяки чому зроблено першу, але не останню спробу гармонізувати внутрішнє законодавство у цій сфері[485]. Закон 5203-VI також зазнав відповідних змін, які, крім іншого, стосуються розширення поля та переліку принципів, які поширюють свою дію на відносини з приводу надання адміністративних послуг. Згідно з ч. 2 ст. 3 Закону 5203-VI, адміністративні послуги надаються

[484] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

[485] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-IX#Text (дата звернення: 21.10.2025).

на підставі цього закону, Закону України «Про адміністративну процедуру». Під час їх надання враховуються особливості законодавством які врегульовують відносини у відповідній сфері (наприклад, Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та ін.).

Отже, надання однієї адміністративної послуги може передбачати застосування кількох нормативних актів, а відтак – застосування принципів надання адміністративних послуг та адміністративної процедури. Тому слушна думка О.М. Соловйової про те, що адміністративні послуги необхідно надавати згідно з правилами та в межах адміністративної процедури, де принципи останньої є основоположними. Принципи надання адміністратив-них послуг мають відповідати принципам адміністративної процедури[486]. Така теза знайшла відображення у діючому законодавстві, про яке зазначалось вище: законодавство про адміністративні послуги в частині їх надання має відповідати Закону України «Про адміністративну процедуру».

1. Принцип верховенства права, законності та юридичної визначеності. Верховенство права (the rule of law) – фундаментальний принцип права на основі якого сформована західна правова доктрина, діяльність органів публічної влади. Його додержання є одним із важливих завдань для демократичної та правової держави, яка, крім того, що визнає поділ влади, забезпечує незалежність судової системи, має проголошувати й забезпечувати захист прав і свобод людини. Він отримав не лише визнання, але й закріплення на міжнародному рівні. Наприклад, у Преамбулі та ст. 2 Договору про Європейський Союз верховенство права згадується як одна із засадничих цінностей, які визнаються та поділяються Європейським Союзом загалом та його державами-членами зокрема[487]. Європейська Комісія у документі «Нові параметри зміцнення верховенства права» зазначає про те, що цей принцип сформував організаційну модель конституційного права, міжнародних організацій на основі якого відбувається функціонування публічної влади»[488]. На рівні Організації Об'єднаних Націй знаходимо згадку про верховенство права у Збірнику індикаторів верховенства права (the Rule of Law Indicators), де він згадується як принцип врядування, за яким усі особи, установи та організації, державні та приватні, включаючи саму державу, підзвітні законам. Його забезпечення вимагає заходів для забезпечення дотримання принципів верховенства права, рівності перед законом, підзвітності перед законом, справедливості у застосуванні закону, поділу влади, участі в прийнятті рішень, правової визначеності, уникнення

[486] Соловйова О. М. Принципи надання адміністративних послуг. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2013. Випуск № 14. С. 88.

[487] Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. 2010/С 83/01. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. С. 17.

[488] Communication from the commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM/2014/0158 final. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0158 (date of access: 30.10.2025).

свавілля та процедурної та правової прозорості[489]. Преамбула Статуту Ради Європи також згадує верховенство права разом зі свободою особи та людськими правами. Ця тріада є основою демократії[490]. Крім цього, принцип верховенства права неодноразово тлумачився та застосовувався під час вирішення справ у Європейському Суді з прав людини[491].

З-поміж різних наукових підходів до визначення поняття «верховенство права» доцільно застосовувати перелік його складових, які запропоновані Венеційською комісією *на її 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11–12 березня 2016 р.) у документі "Rule of Law Checklist" (Мірило правовладдя). До них комісія відносить* законність – включно з прозорою, підзвітною та демократичною процедурою запровадження приписів права; юридичну визначеність; заборону свавільності; доступ до правосуддя в незалежних і безсторонніх судах – включно із судовим контролем щодо адміністративних актів; поважання людських прав; недискримінацію та рівність перед законом[492].

Верховенство права та деякі його елементи окремо визначені як незалежні принципи, що знайшли відображення в законодавстві про адміністративні послуги та адміністративну процедуру.

Принцип законності. Як складовий елемент верховенства права законність має своє конституційне закріплення на рівні Конституції України. Згідно зі ст. 19 Основного Закону, «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»[493]. Вираження цього принципу відображення у окремих розділах законодавства про адміністративні послуги. Наприклад, ст. 7 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплює право суб'єкту надання відповідної послуги встановлювати окремі вимоги, які стосуються якості надання адміністративних послуг, як-от кількість годин прийому, максимальний час очікування послуги тощо. Такі додаткові вимоги можуть запроваджуватися лише шляхом видання організаційно-розпорядчого акта, проте вони не можуть бути гіршими за ті з них, що прямо вказані в законі.

Іншим прикладом дії принципу законності є передбачені у ч.ч. 1, 2 ст. 11 Закону № 5203-VI вимоги щодо надання адміністративних послуг: у випадках, визначених законом, за надання адміністративної послуги справляється адміністративний збір.

---

[489] The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools. First Edition. United Nations publication. P. 5.

[490] Statute of the Council of Europe. 5.V.1949. Permanent Representation of Ukraine to the Council of Europe. URL: https://coe.mfa.gov.ua/en/pro-radu-yevropi/statute-council-europe (date of access: 30.10.2025).

[491] Дубецька та інші проти України»: рішення Європейського суду з прав 98 людини від 10 лютого 2011 р., заява № 30499/03. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689#Text; Дземюк проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 4 вересня 2014 р., заява № 42488/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 974_a51#Text

[492] Мірило правовладдя. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія): коментар, глосарій / USAID ; пер. з англ. С. Головатого. С. 10.

[493] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 14.10.2025).

Якщо ж послуга належить до переліку таких, що стосуються соціального забезпечення, то вона надається безоплатно (наприклад, надання комплексної послуги «єМалятко»; «Допомога при народженні дитини»; «Допомога по безробіттю» та ін.). Аналогічно додержання принципу законності під час надання адміністративних послуг обов'язкове, коли мова йде про чітке визначення окремих матеріальних і процедурних аспектів, які передбачені ст. 5 Закону № 5203-VI (наприклад, інформація про найменування такої послуги, її платність чи безоплатність, перелік документів необхідних для її отримання, визначаються виключно законами). Законодавець, застосовуючи принцип законності, чітко вказує адміністративному органу, які складові адміністративної послуги визначаються лише законом для унеможливлення допущення ситуацій, коли від особи вимагатимуться, наприклад, документи, не передбачені для надання такої адміністративної послуги.

Принцип **юридичної визначеності** означає передбачуваність приписів права. Це виражається, наприклад, в інформуванні громадян про зміни, які відбуваються в законодавстві про адміністративні послуги в порядку, встановленому законодавством[494]. Інший зріз юридичної визначеності проявляється в тому, що норми права у відповідних нормативних актах повинні бути передбачуваними для особи. Їх формулювання має бути чітким, зрозумілим, що позитивно впливатиме на відносини між суб'єктом звернення та адміністративним органом. Іще одним проявом юридичної визначеності є те, що з її допомогою забезпечується сталість і послідовність законодавства. Це пов'язано із принципом легітимних очікувань, який сформувався в праві Європейського Союзу. Він полягає у тому, що суб'єкт, який діє добросовісно, з додержанням приписів права, не повинен відчувати руйнування остаточного результату, який він очікує за наслідком виконання припису права[495].

Враховуючи те, що правові норми та нормативні акти нестатичні, вони можуть змінюватися, скасовуватися, визнаватися незаконними, що відображає динаміку змін суспільних відносинах. Про такі зміни у правовому регулюванні суспільство або окремий індивід повинні знати. Яскравим прикладом додержання легітимних очікувань є прийняття оновленого переліку адміністративних послуг, які надаються відповідними органами публічної влади, зокрема й органами місцевого самоврядування, в порядку виконання делегованих повноважень, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2025 р. № 1226[496].

2. Принцип стабільності. Можливість особи реалізувати свої суб'єктивні права реалізується, в тому числі, на підставі наданих адміністративних послуг. Державна

---

[494] Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 : станом на 23 листоп. 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text (дата звернення: 30.10.2025).

[495] Мірило правовладдя. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія): коментар, глосарій / USAID ; пер. з англ. С. Головатого. С. 23.

[496] Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2025 № 1226. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-п#Text (дата звернення: 31.10.2025).

політика у цій сфері ґрунтується на сталому законодавстві, завдяки якому забезпечується врегулювання цих правовідносин. Стабільність разом з іншими принципами права виконує роль захисного бар'єра між людиною та адміністративним органом у випадку, якщо останній вчинить дії або ж утримається від їх вчинення поза межами правового регулювання. Його додержання під час надання адміністративних послуг забезпечує поступальність правового регулювання яким забезпечується виконання публічно-сервісної функції держави та органів публічної влади, якими надаються адміністративні послуги. Наприклад, існуюча на сьогодні дискусія щодо посилення спроможності ЦНАПів, які функціонують при органах місцевого самоврядування, щодо надання якісних адміністративних послуг напряму залежить від їх фінансової спроможності. Прийнятий на момент видання підручника Проєкт Закону України «Про адміністративний збір» № 4380 усуває існуючу на сьогодні проблему невідповідності вартості платних адміністративних послуг. У пояснювальній записці до законопроєкту наводиться приклад вартості реєстрації місця проживання в розмірі 13,60 грн. Натомість реєстрація фізичної особи-підприємця взагалі безкоштовна. Через це більшість ЦНАПів збиткові. Для забезпечення стабільності діяльності ЦНАПів необхідні додаткові фінансові ресурси. Саме прийняття таких змін виглядає логічним способом розв'язання існуючої проблеми. Водночас, послуги соціального характеру, як-от реєстрація народження та смерті, проведення реєстрації місця проживання неповнолітніх, видача документів для осіб, які потребують додаткового захисту, як і раніше надаватимуться безкоштовно.

3. Рівність перед законом. Як у теорії права, так і в межах окремих галузей публічного права рівність передбачає підпорядкування учасників суспільних правовідносин, які вступають у правовідносини з метою реалізації своїх прав, та органів публічної влади, які наділені повноваженнями надавати адміністративні послуги приписам актів права. На рівні міжнародних конвенцій він закріплюється паралельно з недискримінацією[497]. Це означає, що особа, яка звертається за одержанням адміністративної послуги, не може бути дискримінована «…за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою»[498]. Наприклад, особа звертається за одержанням соціальної послуги, маючи статус особи з обмеженими можливостями. Дія законодавства про адміністративні послуги під час надання такої послуги аналогічною, без будь-яких обмежень. Окрім цього, якщо послуга надається за одними правилами в одному регіоні України для такої категорії осіб, аналогічне її надання має відбуватися й у всіх інших регіонах нашої держави. Важливим доповненням, яке гарантує рівність

[497] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р.; Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 р.

[498] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 30.10.2025).

під час надання адміністративної послуги, є положення ч. 2 ст. 7 Закону України «Про адміністративну процедуру», відповідно до якого «у випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні особи, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії осіб) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом»[499]. Наприклад, якщо особа звертається для державної реєстрації створення юридичної особи, вона може не володіти необхідними знаннями, які стосуються процедури її надання. В цьому випадку адміністративний орган, дотримуючись принципу рівності перед законом, сприяє особі задля реалізації її права. Якщо ж особа, яка уповноважена на здійснення реєстрації юридичної особи, але має II групу інвалідності, їй надаються додаткові гарантії у праві позачергового або першочергового прийому, фізичному доступі до будівлі ЦНАПу тощо.

4. Принцип відкритості та прозорості. Дуальна природа цього принципу відображена в низці нормативних актів національного законодавства. Його конституційна основа закріплена у ст. 32 Конституції України, яка гарантує право кожного громадянина на ознайомлення в органах публічної влади, підприємствах, установах чи організаціях із відомостями, які стосуються такої особи, якщо останні не підпадають під дію законодавства про державну таємницю чи іншого законодавства в цій сфері[500]. У випадку одержання особою адміністративної послуги, вона має право оперативно та в повному обсязі отримувати відомості, що стосуються загальних та конкретних аспектів надання таких послуг, дій, які можуть вчинятись у межах відповідного провадження. Дія цього принципу поширюється на статті Закону № 5203-VI. Наприклад, згадуваним нормативним актом передбачено функціонування Реєстру адміністративних послуг (ст. 16), де відображається інформація про перелік адміністративних послуг; підстави надання адміністративних послуг; розмір плати за адміністративну послугу тощо. Іще одним прикладом реалізації відкритості та доступності є функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який створений задля «надання адміністративних послуг в електронній формі та доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги… який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні»[501]. Принцип відкритості передбачено у ст. 12 Закону України «Про адміністративну процедуру», який деталізує можливість доступу суб'єкта звернення до матеріалів справи, робити відповідні записи, одержувати витяги, отримувати іншу інформацію. Наприклад, одержання житлової субсидії, що її надають органи Пенсійного фонду України, можу відбуватись як за особистої участі особи, так й дистанційно через реєстрацію на офіційному веб-порталі порталі Пенсійного фонду України. Під час її подання заявник

[499] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 04.09.2025).

[500] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 04.09.2025).

[501] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

може ознайомитись із необхідним переліком документів, що необхідні для отримання субсидії, а також із тим, на якому етапі перебуває розгляд його заяви тощо[502].

5. Принцип оперативності та своєчасності є додатковим фактором, який робить процедуру надання адміністративної послуги людиноцентристською. У цьому контексті варто навести думку авторів Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги», які під оперативністю пропонують розуміти те, що відповідна справа під час її розгляду має вирішуватись у найкоротший період часу, незалежно від того, який строк для цього законодавчо визначений. З його допомогою створюється правовий запобіжник від невмотивованих дій на зволікання у прийняття рішення у справі. Своєчасність же означає вирішення справи у передбачений законодавством строк. Своєчасний момент у часі рахується з моменту подання заяви до моменту настання обставин, при яких будь-який сенс одержання заявником адміністративної послуги втрачається[503]. Аналізований принцип застосовується безпосередньо адміністративним органом, уповноваженою особою з врахуванням мети звернення заявника (наприклад, одержання закордонного паспорта для виїзду за межі України для проходження стаціонарного лікування) та засобом її досягнення (наприклад, видача особі закордонного паспорта у термін до 7 днів замість 20). Законом № 5203-VI у ст.ст. 8–10 зазначаються відомості що стосуються строків надання адміністративної послуги, згідно з якими загальний строк визначається законом. Проте «якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги»[504]. Із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» надання адміністративних послуг здійснюється шляхом подання заяви у порядку визначеному цим законом. Відповідно, строки, визначені у згадуваному нормативному акті, також будуть застосовуватися під час надання адміністративної послуги (Розділ ІІІ «Строки та офіційне засвідчення в адміністративному провадженні»).

6. Принцип доступності інформації про надання адміністративних послуг. Реалізація особою відповідних суб'єктивних прав шляхом одержання адміністративної послуги якісно може відбуватись за наявності інформаційної обізнаності. При цьому інформація про надання таких послуг має охоплювати якомога ширше коло потенційних суб'єктів звернення: від громадян України, іноземців до осіб з обмеженими можливостями, соціально-вразливих груп. Одержання такої інформації відбувається в різний спосіб: від інформаційних стендів, інформаційних карток у ЦНАПах до переліку документів які необхідно подати для одержання електронної адміністративної послуги. Прикладом поширення інформації для широкого загалу може бути

[502] Портал електронних послуг Пенсійного Фонду України. URL: https://portal.pfu.gov.ua/sidebar/Templates/InfoSubsidy (дата звернення: 31.10.2025).

[503] Про адміністративні послуги : Науково-практичний коментар до Закону України / за заг. ред. В. П. Тимощука. К. : ФОП Москаленко О. М. С. 88–89.

[504] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

сайт «Державні послуги онлайн». Однією з адміністративних послуг, яку заявник може отримати в електронній формі є одержання будівельного паспорта забудови земельної ділянки, отримання дублікату документа[505]. Водночас, прикладом поінформованості заявника про процедуру надання адміністративної послуги безпосередньо у приміщенні ЦНАПу є виконання покладеного обов'язку, що передбачений ст. 6 Закону № 5203-VI (облаштування звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком та ін).

Інформаційна картка адміністративної послуги є ще одним правовим документом організаційного характеру, який надає особі можливість дізнатися про ключові аспекти, які стосуються конкретної послуги. Відповідно до ч. 4 ст. 8 Закону № 5203-VI, вона містить інформацію про: «суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та вебсайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги»[506].

7. Принцип захищеності персональних даних. Наукова революція, яка відбувається впродовж останніх кількох десятиліть, супроводжується формуванням великого масиву даних у цифровому середовищі. У нього потрапляє інформація й про особу, оскільки цифровізація діяльності органів публічної влади супроводжується зібранням та розробкою даних для організаційного та правового забезпечення їх функціонування. Як й інші принципи адміністративної процедури, захищеність персональних даних є результатом дії міжнародних та європейських документів, під впливом яких перебуває національне законодавство. Відповідно до ст. 2 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних «персональні дані», це будь-яка інформація про конкретну особу, яка вже визначена, чи особу, яку можна визначити. Водночас термін «автоматизована обробка» є набором операцій, які здійснюються (повністю або частково) автоматизованими засобами (зберігання даних, зміна, знищення, вибірка, поширення тощо)[507]. На рівні національного законодавства діють положення Закону України «Про захист персональних даних» (далі – Закон

[505] Видача будівельного паспорта або внесення змін у виданий будівельний паспорт. Державні послуги онлайн. URL: https://diia.gov.ua/services/vidacha-budivelnogo-pasporta (дата звернення: 31.10.2025).

[506] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

[507] Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція Ради Європи від 28.01.1981 : станом на 6 лип. 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text (дата звернення: 31.10.2025).

№ 2297-VI). Відповідно до ч.ч. 4–6 ст. 6 Закону № 2297-VI, «Первинними джерелами відомостей про фізичну особу є: видані на її ім'я документи; підписані нею документи; відомості, які особа надає про себе. Обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством[508]. Якщо інформація, яка подається фізичною особою, конфіденційна вона може бути обробленою лише за згоди такої особи, крім випадків, визначених законом. Відомості з документів, що посвідчують особу (наприклад, паспорт громадянина України, посвідчення водія тощо), у випадку їх представлення для одержання адміністративної послуги, підпадають під вимоги вищезазначеного законодавства.

Закон № 5203-VI опосередковано визначив у ч. ч. 3 та 4 ст. 9 обов'язок органу, який надає таку послугу, не вимагати у заявника документи чи інформацію, якою володіє така особа чи органи публічної влади, підпрємства, установи чи організації, які належать до сфери управління таких органів. Тобто, якщо для надання адміністративної послуги необхідно отримати відомості, якими володіє Державний земельний кадастр чи Управління соціального захисту, запит про її надання здійснюється безпосередньо органом, який надає таку послугу.

8. Принцип раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Запровадження законодавства про адміністративні послуги й адміністративну процедуру передбачали не лише визначення однозначних та зрозумілих правил взаємодії між особою та державою щодо одержання відповідних благ, реалізації суб'єктивних прав і свобод, але й спосіб такої реалізації. Остання має відбуватися без надмірної бюрократичної тяганини, з чітким переліком документів, необхідних для одержання такої послуги. Положення ч. 1 ст. 5 Закону № 5203-VI чітко пов'язують надання адміністративної послуги із законністю, адже її одержання шляхом подання документів визначається виключно законами. Перелік таких документів визначається на рівні нормативних актів. Вони повинні бути вичерпними та недвозначними. Це підсилюється нормою ч. 3 ст. 9 Закону № 5203-VI, яка забороняє адміністративному органу вимагати від заявника документи або інформацію, які не передбачені законом. Інформацію про такі документи особа може знайти в інформаційній картці адміністративної послуги на стендах, що розміщуються в адміністративному органі, або у випадку одержання електронної адміністративної послуги – на відповідному сайті органу чи порталу «Дія».

9. Принцип неупередженості та справедливості. Надання адміністративної послуги з додержанням цього принципу слід розглядати крізь призму Закону № 2073-IX, який у ст. 9 встановлює принцип безсторонності (неупередженості) під час розгляду адміністративних справ (наприклад, видача паспорта громадянина України, оформлення відстрочки шляхом звернення до ЦНАПу, надання особі житлової субсидії тощо) відповідним адміністративним органом. Відповідна адміністративна

[508] Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI : станом на 14 черв. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text (дата звернення: 03.11.2025).

процедура має відбуватися шляхом діяльності такого органу, що проявляється в однаковому, рівному ставленні до учасників адміністративного провадження. Забороняється будь-яка неправомірна зацікавленість в остаточному вирішенні адміністративної справи щодо видання чи відмови у виданні адміністративного акта. Паралельно із цим дії таких осіб як адміністративного органу підпадають під правове регулювання законодавства про запобігання корупції. Адже якщо особа яка надає адміністративну послугу, є близькою особою заявника (наприклад, чоловіком, дружиною, батьком, матір'ю, вітчимом, мачухою, сином, дочкою тощо), слід вжити заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Розділом IV Закону України «Про запобігання корупції» (наприклад, встановлення зовнішнього контролю за діяльністю посадової особи згідно з вимогами 29 та 30 згадуваного Закону України). Будь-який факт, який підпадає під означення конфлікту інтересів, повинен бути розглянутий та забезпечений вжиттям заходів для його протидії. Перелік підстав щодо сумніву у безсторонності (неупередженості) посадової особи яка виконує свої повноваження у відповідному адміністративному органі, процедура відводу визначені у ст.ст. 23–24 ЗАП. Іще одна новела ЗАПу полягає в можливості розгляду скарги на прийняте адміністративне рішення у спеціальній комісії з розгляду скарг.

10. Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень. Створення достатньої кількості ЦНАПів, забезпечення їх діяльності з точки зору фінансового забезпечення, надання заявникам супутніх послуг під час подання документів для одержання адміністративних послуг відіграє ключове значення коли ведемо мову про доступність та зручність одержання конкретної послуги приватною особою. Як зазначають автори науково-практичного коментаря Закону України «Про адміністративні послуги», «…принцип охоплює сукупність чинників і критеріїв (територіальне розташування суб'єкта надання послуг, наявність транспортної мережі, режим роботи, розвиток інформаційно-комунікаційної мережі), які забезпечують можливість доступу (безпосереднього чи дистанційного) до адміністративних послуг якомога більшому числу потенційних суб'єктів звернень у максимально комфортний та прийнятний для них спосіб»[509]. Він відображає рівень реалізації вказаних вище принципів надання адміністративної послуги, оскільки для особи найважливіше одержання відповідного адміністративного акту для реалізації своїх суб'єктивних прав, набутті, зміні чи припиненні власного адміністративно-правового статусу.

При цьому адміністративний орган зобов'язаний виконати вимоги законодавства про адміністративні послуги та адміністративну процедуру, починаючи від надання вичерпної інформації щодо надання адміністративної послуги до належного повідомлення заявника про видання адміністративного акта.

Гарантії та стандарти надання адміністративних послуг продовжують дію принципів адміністративної послуги. Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленою Розпорядженням Кабінету

[509] Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України / за заг. ред. В. П. Тимощука. К. : ФОП Москаленко О. М. С. 102.

Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р, передбачено такі критерії оцінювання якості надання адміністративних послуг: ***результативність; своєчасність; доступність зручність організації надання адміністративних послуг; відкритість інформації про адміністративні послуги; ввічливість та повага до громадянина; професійність***[510]. Як бачимо, всі перераховані гарантії надання адміністративних послуг пов'язані із принципами надання адміністративних послуг.

Подальше закріплення загальних положень, яким мали б відповідати як надані адміністративні послуги, так і визначатись діяльність органів публічної влади з їх надання, стала Постанова Кабінету Міністрів України 11.10.2010 № 915 »Деякі питання надання адміністративних послуг», яка, вперше, до вказаних вище положень додала такі:

– плата за надання адміністративної послуги вноситься один раз за всю процедуру її надання;

– забороняється одержувати від заявника документи, інформацію, якою володіє адміністративний орган, який надає адміністративну послугу, чи інший суб'єкт, який прирівняний до такого статусу (державний орган, підприємство тощо);

– впровадження «єдиного вікна» у діяльності органів, які надають адміністративні послуги[511].

Підвищення якості надання адміністративних послуг супроводжувалося стрімким поширенням цифрових технологій у діяльності органів публічної влади. Цей процес вплинув на перегляд і вдосконалення окремих гарантій та стандартів надання адміністративних послуг. Наприклад, Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» № 647/2019 сформулював перелік напрямів удосконалення законодавства про адміністративні послуги. Наголошувалось на необхідності підвищенні якості їх надання, здійснювати постійний моніторинг обслуговування громадян, переглянути законодавство про адміністративний збір. Вказувалося на необхідність удосконалення та впровадження оновлених засобів консультації для фізичних та юридичних осіб («гарячі лінії» зв'язку, віртуальні співрозмовники («чат-боти») тощо[512].

Розвиток цифрового середовища зумовив перегляд гарантій і стандартів надання адміністративних послуг шляхом використання відповідних цифрових платформ. Відповідно Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» визначено клієнтоорієнтовні принципи, а саме: орієнтованість на особу; інклюзивність та доступність, прозорість та відкритість тощо)[513]. Закон України «Про

[510] Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text (дата звернення: 03.11.2025).

[511] Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 11.10.2010 № 915 : станом на 8 трав. 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-п#Text (дата звернення: 03.11.2025).

[512] Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : Указ Президента України № 647/2019. URL: https://www.president.gov.ua/ documents/6472019-29441 (дата звернення: 03.11.2025).

[513] Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX : станом на 2 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text (дата звернення: 03.11.2025).

публічні електронні реєстри», предметом регулювання якого є «…відносини, що виникають у сфері публічних електронних реєстрів під час створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення публічних електронних реєстрів, при використанні реєстрової інформації національних електронних інформаційних ресурсів під час провадження дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг», забороняє органам публічної влади вимагати від приватних осіб надання даних, наявних у публічному реєстрі[514].

Гарантії та стандарти надання адміністративних послуг не є категоріями беззмістовними або спрямованими на пояснення гіпотетичних дій чи ситуацій. У 2017 році прийнято Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів Центрів надання адміністративних послуг. Основними завданнями стандарту є:

– клієнтоорієтований підхід під час надання адміністративних послуг;
– системне підвищення якості наданих послуг;
– зворотний зв'язок з особами, які відвідали адміністративні органи що надають адміністративні послуги;
– створення системи контролю за якістю надання адміністративних послуг.

Окремо вказані стандарти, що забезпечують високу якість обслуговування з надання адміністративних послуг для працівників ЦНАПів. До них Стандарт відносить: «привітність; компетентність; зовнішній вигляд і стан корпоративного одягу (за умови його запровадження); індивідуальний підхід; коректну поведінку в нестандартних ситуаціях; акуратність і точність при обслуговуванні»[515].

З метою інтеграції ЦНАПів до відповідних принципів, гарантій та стандартів надання адміністративних послуг в Україні нещодавно розпочала свою роботу система «Вулик», яка є програмним комплексом автоматизованої діяльності ЦНАПів у межах роботи підсистеми Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. Мета запровадження системи: підвищення рівня доступності та якості надання адміністративних послуг, надійного зберігання та захист інформації, яка стає відомою під час збирання. У 2018–2019 рр. відбувся запуск пілотного варіанта системи у 10 містах України з чисельністю населення від 4 до 100 тисяч мешканців. З серпня 2019-го розпочалося підключення до ІС «Вулика» ЦНАП. Станом на 2022 рік до системи підключено понад 800 ЦНАПів[516].

Як бачимо, принципи, гарантії та стандарти надання адміністративних послуг забезпечують необхідний рівень якості надання адміністративних послуг для осіб, які

---

[514] Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text (дата звернення: 03.11.2025).

[515] Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг | Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=97e78464-117f-4055-895e-fee145e87731&title=DiniVimogi-standart-DoYakostiObslugovuvanniaVidviduvachivTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslug (дата звернення: 03.11.2025).

[516] Програмний комплекс автоматизації центрів надання адміністративних послуг (Інформаційна система «Вулик»). ДП «ДІЯ». Державне підприємство «ДІЯ». URL: https://se.diia.gov.ua/vyluk (дата звернення: 03.11.2025).

звертаються для їх одержання. Процеси цифровізації істотно впливають як на якість одержання приватною особою адміністративної послуги, так і на забезпечення відповідними гарантіями їх надання адміністративними органами.

15.3 Види адміністративних послуг

На відміну від принципів реалізації політики з надання адміністративних послуг, які закріплено у кількох нормативних актах, класифікація відповідних послуг, які надаються приватним особам, у законодавстві не відображено. Необхідність їх систематизації має не лише теоретичне, але й практичне значення, що є однією з вимог поліпшення надання таких послуг, здійснення ефективного контролю за діяльністю адміністративних органів, розроблення відповідних методичних рекомендацій. Наукою та практикою адміністративного права розроблено кілька критеріїв класифікації адміністративних послуг.

1. За змістом адміністративної діяльності:

діяльність пов'язана із видачею: **дозволів** (наприклад, дозвіл на зайняття підприємницькою діяльністю; дозвіл на відновлення земляних робіт; дозвіл на спеціальне використання природними ресурсами тощо). Окремі автори до цього виду включають акредитацію, атестацію, сертифікацію (наприклад, акредитація закладу охорони здоров'я, атестація аварійно-рятувальної служби, сертифікація продукції та ін.); **реєстрацією та легалізацією** (наприклад, реєстрація актів цивільного стану; легалізація громадської організації та ін.); **легалізацією актів** (наприклад, надання консульських послуг); **наданням соціальної послуги** (наприклад, призначення пенсій, призначення субсидій тощо); **дії, спрямовані на сприяння особі набуття нею спеціального адміністративно-правового статусу** (наприклад, одержання посвідчення водія, оформлення закордонного паспорту тощо)[517].

2. За критерієм платності:

– **безоплатні,** які надаються за кошти місцевого та державного бюджетів. Це один із критеріїв, який знайшов відображення у Законі України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого, якщо така послуга надається у сфері соціального забезпечення надається безоплатно, що є одним із проявів соціальної функції держави (наприклад, оформлення житлової субсидії, державна соціальна допомога сім'ям із дітьми, встановлення статусу особи з інвалідністю внаслідок війни тощо);

– **платні,** які надаються після сплати заявником адміністративного збору, що вноситься один раз за усі дії та рішення суб'єкта надання адміністративних послуг. Розміри адміністративного збору розраховується, виходячи із вартості паперових бланків, витягів, проведення експертиз та інших заходів. Прикладами

[517] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. С. 530–531.

платних адміністративних послуг є видача паспорта громадянина України, видача витягу з реєстру прав власності на нерухоме майно, легалізація громадського об'єднання тощо.

3. За способом надання адміністративної послуги:

– надаються безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг;

– надаються через Центри надання адміністративних послуг;

– надаються із використанням Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

4. За обов'язковістю у їх одержанні:

– **обов'язкові** (реєстрація місця проживання громадянина України; державна реєстрація транспортного засобу, свідоцтво про народження особи тощо);

– **добровільні** (напр., оформлення паспорта для виїзду за кордон, легалізація громадського об'єднання тощо).

5. За кількістю суб'єктів надання:

– **елементарні,** які надаються одним органом публічної влади через одну адміністративну дію, що свідчить про їх просту правову природу (наприклад, видача довідки про несудимість, видача свідоцтва про смерть особи, видача паспорта громадянина України у формі ID-картки тощо);

– **композитні,** які надаються у кілька пов'язаних між собою етапів, що реалізуються різними органами публічної влади, проте сприймаються особою як одна адміністративна послуга, що надана у межах однієї адміністративної процедури (наприклад, одержання дозволу на будівництво відбувається після погодження проєктної документації, одержання висновків органів у сфері екологічної та пожежної безпеки, здійснення реєстрації дозволу; призначення пенсії, що вимагає перевірки страхового стажу заявника, його персональних даних, розрахунку розміру пенсії тощо).

6. За суб'єктом отримання послуги:

– спрямовані на задоволення інтересів фізичних осіб (наприклад, реєстрація підприємницької діяльності, призначення пенсії та ін.);

– спрямовані на задоволення інтересів юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (як-от, ліцензування медичної практики, видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами та ін.);

– спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (наприклад, реєстрація повідомлення про початок будівельних робіт, надання витягів або довідок із державних реєстрів та ін.)[518].

7. За змістом адміністративної послуги та галузі законодавства, що регулює послугу:

– **у сфері здійснення підприємницької діяльності** (наприклад, витяг з Державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, державна реєстрація створення юридичної особи та ін.);

[518] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Клинчук та інші ; за загальною редакцією П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 387–389.

– **у сфері земельних правовідносин** (наприклад, здійснення державної реєстрації земельної ділянки; витяг з технічної документації про грошову оцінку земельної ділянки; встановлення обмеженого платного або безоплатного користування чужою земельною ділянкою (сервітуту) та ін.);

– **у сфері пенсійних правовідносин** (наприклад, призначення/перерахунок пенсії; видача довідки про доходи пенсіонера та ін.);

– **у податкові сфері** (наприклад, реєстрація реєстратора розрахункових операцій; видача довідки про доходи; видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи та ін.);

– **у відносинах за участі військовослужбовця, членів його сім'ї** (наприклад, встановлення статусу учасника бойових дій, надання відомостей з Єдиного реєстру ветеранів війни тощо).

8. За суб'єктом надання:

– **державні** які надаються органами державної виконавчої влади;

– **муніципальні,** надаються органами місцевого самоврядування.

Перелік видів адміністративних послуг не вичерпний і залежить від стану правового регулювання та теоретико-прикладних досліджень інституту адміністративних послуг, які надаються в України.

15.4 Адміністративно-правовий статус суб'єкта звернення

Для характеристики адміністративно-правового статусу суб'єкта звернення необхідно звернути увагу на загальні положення, які визначає цивільне законодавство України, оскільки законодавство про адміністративні послуги встановлює поняття «фізична особа». Так, відповідно до ст. 24 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), такою особою є людина, яка бере участь у цивільних правовідносинах. Для цього вона має володіти тріадою елементів, які утворюють її правовий статус. До них належить цивільна правоздатність (здатність мати права та обов'язки, яка виникає з моменту народження; на її обсяг впродовж життя особи може впливати вік); цивільна дієздатність (можливість завдяки власним діям набувати для себе цивільні права та самостійно їх реалізовувати); цивільна деліктоздатність (здатність нести визначену законом відповідальність у випадках неналежного виконання своїх обов'язків).

При наданні адміністративних послуг важливо враховувати, що особа, яка не досягла 14-річного віку, наділена частковою дієздатністю. Тому, від її імені у правовідносинах виступають законні представники (батьки, усиновлювачі, піклувальники). Окремі питання неповної цивільною дієздатності у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років визначаються нормами цивільного та адміністративного права. Але однаковим для обидвох галузей права є те, що у зазначеному часовому проміжку така особа вже може самостійно вчиняти окремі дії. У цьому віці особа, дієздатність якої є неповною, може звертатися за одержанням окремих адміністративних послуг. ***Наприклад,*** відповідно до Закону України «Про дорожній рух», при досягненні 16 років особа може

одержати право на керування транспортними засобами категорії А1, А; з 18 років – категорії В1, В, С1, С[519].

Окремі дослідники пропонують використовувати категорію, яка включає поняття «фізична особа», та має назву «приватна особа», яка діє від себе особисто, не наділена публічно-владними повноваженнями, з точки зору спрямованості управлінського впливу публічної адміністрації. Саме приватна особа знаходиться в центрі уваги, реалізації функцій та повноважень публічної адміністрації, які спрямовані на задоволення прав, свобод та приватних інтересів таких осіб. Поняття «приватна особа» в адміністративному праві може розглядатись як учасник правовідносин; як об'єкт публічного управління; як окремий суб'єкт у сфері відносин, які виникають щодо застосування адміністративної відповідальності. При цьому до вказаного поняття належать як фізичні, так і юридичні особи[520].

Зазначимо, що за змістом положень Закону України «Про адміністративні послуги» поняття «фізична особа» включає всі категорії фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Відтак, усі вони без винятку можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами. Набуття фізичною особою спеціального правового статусу – фізичної особи-підприємця розширює її можливості зі зверненням за одержанням таких послуг. Адже реалізація права на здійснення підприємницької діяльності, передбачена ч.ч. 1 та 2 ст. 50 ЦКУ, можлива лише за умови державної реєстрації у порядку, встановленому законом. Такою реєстрацією буде подана заява або ж особисто у приміщенні ЦНАПу, або за допомогою порталу «Дія» та одержання витягу про внесення особи до єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.

Окремо варто згадати про юридичних осіб. Відповідно до ч. 1 ст. 80 ЦКУ, під юридичною особою слід розуміти «організацію, створену та зареєстровану в установленому законом порядку[521]. Своєю чергою їх можемо поділити на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. На перший погляд, адміністративні послуги їм надаються на однакових підставах. Проте, зважаючи на їх правовий статус, порядок утворення мета одержання таких послуг різнитиметься. На нашу думку, метою звернення юридичної особи приватного права для її реєстрації, одержання дозволу на здійснення професійної діяльності чи одержання витягу з реєстру платників податків є їх господарська діяльність та участь в економічному житті держави через здійснення цивільного обігу.

Юридичні особи публічного права мають на меті реалізацію своїх публічних функцій. Ними здійснюється обслуговування публічного інтересу в певній сфері діяльності органу публічної влади. Наприклад, така юридична особа може звернутись

[519] Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII : станом на 12 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text (дата звернення: 05.11.2025).

[520] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 124–125.

[521] Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 05.11.2025).

за одержанням електронного цифрового підпису (КЕП); одержання сертифікату для здійснення освітньої діяльності тощо.

Іще одним різновидом приватних осіб, які можуть звертатися задля одержання адміністративних послуг, є громадські об'єднання. Якщо таке об'єднання здійснює свою діяльність зі статусом юридичної особи то одержання окремих видів таких послуг є обов'язковою дією в певних ситуаціях. Наприклад, державна реєстрація створення громадського об'єднання, внесення змін чи рішення про виділ такого об'єднання.

15.5 Публічна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг

Надання адміністративних послуг здійснюється при наявності двох суб'єктів: приватної особи та органу публічної влади. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», такими суб'єктами, що надають адміністративні послуги є «…орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, що уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги[522]. Загальновизнана думка про те, що вказаний вище перелік остаточний, що зумовлено вибором законодавцем інституційного критерію для складання списку таких органів, проте не функціонального[523].

Визначення такого переліку органів відповідає принципу законності, який у ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 12 ч. 1. ст. 92 Конституції України визначає, що всі органи публічної влади (у т.ч. ті, що надають адміністративні послуги) мають діяти лише в межах своїх повноважень, застосовуючи способи, які передбачені Основним Законом та іншими Законами України. Крім цього, як зазначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру», діяльність адміністративного органу має бути нормативно закріпленою; кожне повноваження повинно бути чітко сформульовано та викладено; у нормативних актах мають зазначатися вичерпні повноваження; у випадку дій органу поза межами повноважень такі дії чи бездіяльність апріорі протиправні та суперечать принципам, які закріплені в Конституції України[524].

З огляду на спосіб набуття повноважень органами публічної влади (наділення, перерозподіл та делегування), у випадку надання адміністративних послуг існують приклади, коли за допомогою делегування органи виконавчої влади наділили такими повноваженнями органи місцевого самоврядування. Це стосувалося повноважень щодо реєстрації місця проживання, прав на нерухоме майно, реєстрація фізичних

[522] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

[523] Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М. 392 с.

[524] Про адміністративну процедуру : науково-практичний коментар до Закону України / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с.

осіб-підприємців. Відтоді такі адміністративні послуги надаються органами місцевого самоврядування.

Водночас, наявні випадки, коли державою делегуватимуться повноваження, які реалізовуються у сфері публічного адміністрування суб'єктам, таким як органи професійного самоврядування (наприклад, Національна асоціація адвокатів України здійснює допуск до професії адвоката через видачу свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю; Палата сертифікованих архітекторів у складі Національної спілки архітекторів України видає сертифікати архітектора та ін.), або ж суб'єктам, що здійснюють діяльність у приватному секторі (наприклад, проведення будівельної експертизи внесеними до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва приватними підприємствами; одержання свідоцтва про уповноваження на проведення повірки засобів вимірювальної техніки, що перебувають в експлуатації та застосовуються у сфері законодавчо регульованої метрології та ін.).

Переважна більшість адміністративних послуг в Україні надаються Центрами надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), адміністративно-правовий статус яких закріплено у Законі України «Про адміністративні послуги». Згідно ч. 1 ст. 12 Закону, ЦНАП – це «…постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації… в якому надаються адміністративні послуги згідно з переліком, визначеним відповідно до цього Закону»[525]. У таких центрах вводяться посади адміністратора центру який здійснює їх надання, в тому числі й шляхом комунікації із суб'єктами надання таких послуг. Якщо відповідна послуга не може бути наданою адміністратором або ж їх надання значно погіршує забезпечення інтересу заявника, їх надання забезпечується ЦНАПами на підставі узгоджених рішень.

Отже, ЦНАПи утворюється як постійнодіючі органи, що забезпечують надання адміністративних послуг приватним особам, у тому числі за допомогою залучених посадових осіб виконавчого органу що прийняв рішення про утворення такого центру. Вони можуть мати власне найменування та символіку. Допускається утворення центрів для надання адміністративних послуг місцевих органів виконавчої влади (обласні державні адміністрації) та органів місцевого самоврядування, якщо буде прийнято відповідне рішення.

Незважаючи на російсько-українську війну, мережа ЦНАПів поступово розширюється. На початок 2023 року 1 127 центрів забезпечувало надання адміністративних послуг. За час війни 30 центрів зазнали пошкоджень, однак там, де було можливо, діяло 10 мобільних пунктів[526]. ЦНАПами впродовж 2022–2023 років ними організовувалась та надавалась гуманітарна допомога. Разом із вдосконаленням та запровадженням цифрових сервісів ЦНАПи забезпечували надання необхідного переліку

[525] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).

[526] Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. грудень 2023 року. Моніторингові звіти Програми SIGMA. С. 145.

послуг для людей по всій території нашої держави, подекуди – в надзвичайно складних умовах.

Деталізація їх правового статусу відображена у Примірному положенні про центр надання адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. Відповідні центри можуть утворюватися (далі – Положення) «…Київською, Севастопольською міською, районною у мм. Києві, Севастополі держадміністрацією; міською, селищною, сільською радою; військово-цивільною адміністрацією населеного пункту (населених пунктів). Повноваження щодо прийняття рішення про їх утворення, ліквідацію чи реорганізацію приймаються відповідними міськими, селищними, сільськими радами, керівниками військово-цивільної адміністрації, головою відповідної держадміністрації»[527].

Завданнями ЦНАПу передбачені п. 4 Положення є: забезпечення процедури надання адміністративних послуг у строк який є найкоротшим для такої послуги, з мінімальною кількістю фізичного відвідування центру; спрощення процедури отримання адміністративних послуг; здійснення інформаційного забезпечення для суб'єктів звернення щодо вимог та процедури надання адміністративних послуг; моніторинг якості надання адміністративних послуг; у випадках зниження рівня якості їх надання – вживає заходів для їх підвищення з подальшим оприлюдненням інформації про вжиті заходи; впровадження автоматизації прийому документів для надання адміністративних послуг через використання інформаційних систем, систем документообігу.

Органом публічної влади місцевого рівня може прийматися рішення про утворення окремого структурного підрозділу, який забезпечуватиме керівництво та нестиме відповідальність за діяльність центру. Як вказується у науковій літературі, «ЦНАП юридично може мати два статуси: а) статус постійно діючого робочого органу; б) статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації. Рішення щодо обрання відповідного статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП»[528].

Щодо адміністративних послуг, які надаються конкретним ЦНАПом, то їх перелік визначається органом, яким прийнято рішення про його утворення. Обов'язковою вимогою, яку слід виконати у разі затвердження переліку послуг є включення до переліку адміністративних послуги, які надаються радою, її виконавчими органами чи посадовими особами), та ті, перелік яких затверджено Кабінетом Міністрів України на виконання ч. 7 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»[529]. Поста-

[527] Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 20.02.2013 № 118 : станом на 13 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text (датазвернення: 05.11.2025).

[528] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. С. 535.

[529] Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2025 № 1226. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-п#Text (дата звернення: 05.11.2025).

новою затверджується перелік послуг, що надаються в межах повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Для останніх надання послуг є результатом делегування повноважень від органів виконавчої влади.

Законодавство дозволяє розширювати повноваження ЦНАПів у частині надання публічних послуг. Органом, що утворив центр, може прийматися рішення стосовно наділення центру повноваженнями з таких питань:

– прийняття звітів, декларацій та скарг;

– проведення консультаційного обслуговування;

– 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, які мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо);

– створення для суб'єктів звернення умов та можливостей задля самостійного звернення для отриманням адміністративних послуг за допомогою безоплатного використання місць для самообслуговування, якщо послугу особа хоче одержати в електронному вигляді.

Відмінним від інших органів, якими надаються адміністративні послуги, є те, що між суб'єктом звернення та центром впроваджено посаду адміністратора як ключового суб'єкта, який налагоджує взаємодію між особою та державою в конкретному центрі. Запровадження такої посади зумовлюється зменшенням ймовірності вчинення корупційного діяння під час реалізації всієї адміністративної процедури надання адміністративної послуги. Його правовий статус надає можливість якомога швидше, з врахуванням конкретної ситуації, здійснити прийняття заяви з подальшим наданням відповідної адміністративної послуги. Цим підвищується ефективність функціонування ЦНАПу.

Завданнями адміністратора, відповідно до п. 12 Положення є:

– «надання суб'єктам звернень вичерпної інформації і консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

– прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних»;

– складення у випадках, передбачених законодавством, а також на вимогу суб'єкта звернення заяв в електронній формі, їх друк і надання суб'єкту звернення для перевірки та підписання;

– видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

– організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання;

– здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг строку розгляду справ та прийняття рішень;

– надання адміністративних послуг за рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру;

– надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;

– складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

– розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень;

консультування суб'єктів звернення щодо отримання ними адміністративних послуг, що надаються в електронній формі, за допомогою безоплатного використання місць для самообслуговування»[530].

15.6 Процедура надання адміністративних послуг

Адміністративна процедура є одним із важливих інститутів адміністративного права. З її допомогою фізичні та юридичні особи можуть реалізовувати свої права за зрозумілими, прозорими й чіткими правилами. Для української науки та практики адміністративного права процес нормативного визначення та введення адміністративної процедури відбувався досить повільно. Проте нещодавнє прийняття окремого Закону України «Про адміністративну процедуру»[531] (далі – ЗАП) дозволило гармонізувати законодавство у даній сфері із європейськими документами та вимогами, які необхідно виконати задля вступу нашої держави до Європейського Союзу. Крім цього, поступальний розвиток нашого суспільства, реформування органів публічної влади, проведення реформ у сфері державної служби та місцевого самоврядування, впровадження електронного врядування лише сприяли прийняттю законодавства з адміністративної процедури. З його впровадженням очікується приведення у відповідність спеціального законодавства, яке є вкрай різнорідним, було прийнято без врахування відповідних європейських стандартів та практики, що були покладені в основу ЗАП.

Вплив, який здійснюватиме даний нормативний акт торкнеться майже 400 діючих актів законодавства, різних за своєю юридичною силою (від законів до підзаконних актів). Ними забезпечується врегулювання правових відносин, що пов'язані із найрізноманітнішими сферами діяльності особи: від одержання паспорту, реєстрації бізнесу, завершуючи здачею будинку в експлуатацію чи проведення органом контролю перевірки

[530] Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 20.02.2013 № 118 : станом на 13 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text (дата звернення: 05.11.2025).

[531] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 04.09.2025).

додержання правил протипожежної безпеки. Перелік таких дій справді об'ємний. Якщо раніше вони здійснювались на підставі окремих нормативних актів, якими визначались проведення таких процедур, то з прийняттям ЗАПу така діяльність здійснюватиметься насамперед з урахуванням його положень, а з часом – приведеним у відповідність законодавством. Саме поняття «адміністративна процедура» знаходиться в основі побудови публічно-правових відносин між органами публічної влади та особою, у яких остання реалізує свої права чи виконує обов'язки, які покладені законодавством.

До прийняття Закону поняття «адміністративна процедура» було предметом обговорень. Сьогодні воно має нормативне закріплення. Відповідно до ст. 1 ЗАП, це – визначений у законодавчому порядку алгоритм вирішення справ. Під справою мається на увазі адміністративна справа, така, яка дотична до публічно-правових відносин, що виникають задля реалізації права, свободи або ж законного інтересу особи, виконання її обов'язків, що розглядається відповідним адміністративним органом. Тобто, якщо особа хоче реалізувати своє конституційне право на здійснення підприємницької діяльності, вона звертається до Центру надання адміністративних послуг або ж використовує Єдиний портал державних послуг «Дія» (вони виступатимуть адміністративним органом), здійснює відповідний алгоритм дій з подання документів. По завершенні особа одержує витяг із Єдиного державного реєстру, яким підтверджується набуття нею нового правого статусу (адміністративний акт). Усі ці дії – від подання заяви або електронного запиту до одержання витягу з ЄДР – і є адміністративною процедурою.

Для вирішення конкретної адміністративної справи закон (закони) встановлює певну послідовність дій і рішень. Відповідний порядок дій, як правило, міститься не в одному, а в кількох нормативних актах. Співвідношення нормативних актів із ЗАП полягає в тому, що останній виконує роль загального закону, яким встановлюються загальні, ключові елементи відповідного порядку. Тоді як спеціальне законодавство повинно відповідати загальним положенням ЗАП. Проте слід пам'ятати про таке: якщо адміністративна справа не вимагає застосування певних особливих положень, то норм ЗАП може бути достатньо для її вирішення. Якщо ж ні – для вирішення справи необхідні норми спеціального законодавства, яким передбачаються особливості, притаманні лише такій адміністративній процедурі. Тобто, якщо спростити, адміністративна процедура є чітко визначеним алгоритмом вирішення адміністративної справи уповноваженим на це суб'єктом – адміністративним органом.

Ознаки адміністративної процедури напряму залежать від її правової природи. Вони мають як теоретичне, так і практичне підґрунтя. Адже на сьогодні українське адміністративне право може аналізувати та досліджувати не лише доктринальні концепти адміністративної процедури але й з точки зору діючого законодавства у даній сфері коригувати їх з точки зору практики застосування. По-перше, адміністративна процедура базується на правових нормах, які визначають її поняття, види, принципи реалізації та відповідні стадії провадження. По-друге, діяльність адміністративного органу та поведінка особи, яка так чи інакше є стороною адміністративної процедури, визначається як ЗАП так й іншим діючим законодавством. По-третє, адміністративна

процедура спрямована на реалізацію прав людини, шляхом задоволення інтересу через вирішення адміністративної справи та видання за результатами такого розгляду адміністративного акта. По-четверте, адміністративна процедура індивідуальна по відношенню до приватної особи та здійснюється на підставі законодавства. По-п'яте, адміністративна процедура має зовнішню спрямованість, яка виражається у вигляді настання наслідків для особи поза межами відносин внутрішнього публічного адміністрування, а саме – у виданні адміністративного акта, яким реалі-зуються її права, накладаються обов'язки або ж відновлюються порушені права. По-шосте, оскарження адміністративного акта, виданого за результатами адміністративної процедури, має факультативний характер та є обов'язковим лише у випадку, коли мова йде про відповідну процедуру розгляду скарг щодо рішень, дій або бездіяльності відповідного суб'єкта адміністрування.

Адміністративна процедура пов'язана із іще однією категорію яка знаходиться в центрі уваги адміністративістів – адміністративними послугами. Якщо поглянути на те, як ці дві інститути адміністративного права впроваджувались у правову систему нашої країни стане очевидним те що нормативне закріплення поняття «адміністративна послуга» відбулось раніше. Хоча концепція реформи адміністративного права із самого початку передбачала необхідність впровадження адміністративної процедури як зовнішнього виразника людиноцентристської парадигми та реалізації концепту «сервісна держава». Нормативне регулювання надання адміністративних послуг визначається окремими нормативними актами.

Загальним актом є Закон України «Про адміністративні послуги», яким закріплюється перелік суб'єктів, які займаються їх наданням, їх повноваження, вимоги щодо якості та порядку їх надання, строки надання послуг та плата за їх надання. Крім того, визначається правовий статус окремого суб'єкта, який на рівні місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюють організаційний та правовий супровід – Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Вони створюються при місцевих державних адміністраціях або органах місцевого самоврядування та є окремими робочими органами. Їх діяльність є невід'ємною частиною впровадження концепції «сервісна держава» про що свідчить статистика.

З початком війни, починаючи з 2022 року, ЦНАПи виконали роль відповідних точок доступу з надання адміністративних послуг та підтримки громадян України, а також тих із них, кому довелося переміститися у безпечні регіони та отримати статус внутрішньо переміщених осіб. Таких у 2022 році, згідно з даними Міжнародної організації з міграції, на території нашої держави було приблизно 6,27 млн, що становило 14,2 % населення всієї країни.

Розглянемо адміністративну процедуру надання адміністративної послуги щодо надання дозволу на розміщення реклами поза межами населеного пункту. Ініціювати адміністративне провадження у даній ситуації може фізична особа, юридична особа або ж фізична особа-підприємець. Відповідно до положень п. 1 ч. 1. ст. 36, ст. 38 ЗАП, особа, яка ініціює адміністративне провадження, є адресатом, оскільки вона очікує позитивного рішення за результатами процедури, а саме – одержання дозволу на розміщення реклами поза межами населеного пункту. Тобто, особа, яка звертається

з такою заявою, реалізує своє право на здійснення підприємницької діяльності. У даному випадку, відповідно до Закону України «Про рекламу» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових правил розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів», надання дозволу здійснюється обласними державними адміністраціями. Вони виступатимуть як адміністративний орган, який наділений відповідними повноваженнями.

Відповідно до ст. 39 ЗАП, заява подається в усній або письмовій формі. У даній ситуації заява подається в письмовій формі особисто заявником або ж через законного представника. При цьому необхідно дотримуватися формальних вимог до написання заяви. Знову ж таки для кожної адміністративної послуги відомості, що вказуватимуться заявником, будуть різними. Необхідно враховувати загальні вимоги для подачі заяви, що встановлені ст. 40 ЗАП: найменування адміністративного органу, відомості стосовно заявника (ПІБ, місце проживання, номер зв'язку та інші дані; якщо заява подається представником, то в ній зазначаються відомості про нього); зміст вимог та дату складання заяви. Враховуючи положення законодавства про рекламу, у заяві слід вказати місце розташування рекламного засобу, підстави набуття права користування цим місцем і строк такого користування. Отже, до заяви додаються іще відповідні документи або їх копії.

Подання заяви здійснюється через відповідний ЦНАП, де відбувається її реєстрація. Якщо форма заяви не дотримана чи відсутні документи, які мали бути додані до заяви, заявнику повідомляється про залишення заяви без руху протягом трьох робочих днів з дня одержання. Якщо всі вимоги виконані, адміністративним органом розпочинається адміністративне провадження, під час якого вирішується питання, чи можливо вирішити справу невідкладно при особистому прийомі; чи необхідно залучити інших учасників провадження; чи є необхідність заслуховувати заявника, щодо якого видаватиметься адміністративний акт. Як правило, надання дозволів, ліцензій тощо відбувається у письмовому провадженні на підставі поданих документів без залучення заявника. Інші два види провадження – невідкладний розгляд та вирішення справи (це прості справи які не потребують тривалого часу для прийняття рішення та стосуються реєстрації місця проживання, транспортних засобів, одержання статусу ВПО та ін.), а також розгляд та вирішення справи у автоматичному режимі (надання електронних послуг, таких як державна реєстрація ФОП, реєстрація та припинення підприємницької діяльності та ін.) відбуваються із врахуванням положень ст.ст. 60 та 62 ЗАП.

Одержання дозволу відбувається у строк не більше 10 днів. Загальне правило щодо строків адміністративного провадження в межах адміністративної процедури встановлюється ст. 33 ЗАП якою передбачається кілька правил. По-перше, граничний строк вирішення певних категорій справ встановлюється законом. У цій ситуації Закон України «Про рекламу» не містить такого строку. Тоді починає діяти таке правило: якщо законом граничний строк для вирішення окремої категорії справ на визначено, заявне провадження здійснюється впродовж розумного строку, але не більше 30-ти календарних дні після надходження заяви. Виходячи із цього, адміністративна процедура з надання адміністративної послуги для одержання заявником дозволу

на розміщення реклами поза межами населеного пункту відбуватиметься не більше 30-ти календарних днів.

Надання дозволу заявнику відбувається шляхом видання адміністративним органом у межах повноважень адміністративного акта. Відповідно до ст. ст. 69 та 70 ЗАП, якщо заява подана в письмовій формі, відповідно, адміністративний акт теж буде видано в письмовій формі. Набиратиме він чинності з дня доведення його до відома заявника якщо інше не передбачено самим актом. З моменту одержання заявником дозволу він набуває можливості провести розміщення реклами за межами населеного пункту.

Провадження концепту «електронне врядування» дозволило перенести у цифрове середовище й адміністративну процедуру надання адміністративних послуг. Законодавство про адміністративну процедуру, як згадувалось вище, у ст. 62 ЗАП передбачає розгляд та вирішення справи в автоматичному режимі. Цьому передувало прийняття окремих нормативних актів різної юридичної сили, якими встановлювались організаційні та правові основи надання електронних послуг, технічних можливостей надання таких послуг за допомогою інформаційних ресурсів тощо. Одним із важливих документів, яким урегульовується надання електронних послуг, є Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» від 4 грудня 2019 р. № 1137[532]. Нею закріплено й Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг. Для розуміння об'єму перенесених послуг, які надаються в цифровій сфері, наведемо норму п. 4 Положення яка закріплює за порталом «Дія» («Держава і Я») мету реалізації права на доступ до електронних публічних послуг, інших послуг, можливості звернення до органів публічної влади, підприємств, установ, організацій. Окрім цього, завдяки платформі «Дія» забезпечується здійснення волонтерської діяльності, управління освіти в автоматичному режимі, створення, обробка та обмін інформації завдяки спеціальному програмному забезпеченню. Передбачено можливість і для внесення до бази даних відповідної системи охорони здоров'я та іншої інформації про особу, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів тощо.

Аналізуючи порядок надання електронної послуги в автоматичному режимі, виділяють такі етапи:

1. Підтвердження особи за допомогою інформаційної системи. Мова йде про електронну ідентифікацію та автентифікацію на порталі «Дія». Наприклад, використовується одержаний особою кваліфікований електронний підпис.
2. Формування заяви із відображенням полів, які необхідно заповнити.
3. Підписання заяви за допомогою електронного підпису.
4. Перевірка та підтвердження інформації, яка подана особою, на відповідність даних, які містяться в інформаціно-комунукаційних системах.
5. Одержання результату електронної публічної послуги з подальшим надсиланням до порталу «Дія» повідомлення про результати розгляду заяви.

[532] Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 : станом на 24 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text (дата звернення: 05.11.2025).

Серед послуг, що надаються в автоматичному режимі можна виділити такі:

1. Державна реєстрація ФОП чи припинення його діяльності.
2. Державна реєстрація товариства.
3. Реєстрація місця проживання особи, яка декларує місце проживання, якщо відомості про житло, що перебуває у приватній власності, внесено до держреєстру.

Крім цього, особа може отримати електронну послугу завдяки іншим цифровим сервісам. Наприклад, особа, яка є платником податку, може створити свій електронний кабінет, що полегшує подання документів, необхідних для здійснення податкового обліку. Це і подання податкової звітності, і подання податкових декларацій, і реєстрація податкових накладних. Цей перелік не вичерпним. Електронні сервіси Держгеокадастру дають можливість особі одержати відомості з Державного земельного кадастру, масової оцінки земель, одержання витягу з реєстру інженерів-землевпорядників, витяг з Держгеокадастру про земельну ділянку тощо.

Іще одним нормативним актом, яким визначаються особливості надання електронних послуг, є Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», яким визначені особливості надання публічних (електронних публічних) послуг, подання документів для надання публічних (електронних публічних) послуг суб'єктом звернення особисто та встановлення особи звернення, порядок отримання комплексних електронних публічних послуг тощо.

Отже, електронні публічні послуги володіють такими самими особливостями, як й адміністративні послуги. Однак адміністративна процедура їх надання повністю або частково автоматизована.

Детальніше про особливості адміністративної процедури, її стадій, видів, оскарження у Розділі «Адміністративна процедура».

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Визначте місце адміністративної послуги серед інших інститутів адміністративного права.
2. Розкрийте правову природу адміністративної послуги.
3. Наведіть критерії класифікації адміністративних послуг.
4. Проаналізуйте новели законодавства про адміністративну процедуру та його вплив на інститут адміністративних послуг в Україні.
5. Розкрийте особливості надання адміністративних послуг ЦНАПами.
6. Охарактеризуйте адміністративно-правовий статус Центрів надання адміністративних послуг.
7. Проаналізуйте правовий статус адміністратора.
8. Розкрийте особливості одержання безоплатних адміністративних послуг.
9. Проаналізуйте актуальні виклики які стосуються покращення способів надання адміністративних послуг в Україні.
10. Наведіть приклади оскарження відмови у наданні адміністративної послуги приватною особою.

Розділ 16
ОСНОВИ ЗАГАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

16.1 Євроінтеграційний зміст та значення Закону України «Про адміністративну процедуру»

Відповідність законодавства України європейським нормам у сфері публічного врядування – йдеться не лише про механічне виконання технічних вимог. Це фундаментальна умова для побудови підзвітної, ефективної та орієнтованої на громадян держави, здатної функціонувати в єдиному правовому, економічному та політичному просторі ЄС. Цей процес – не проста формальність, а фундаментальна трансформація усіх сфер життя: від економіки та торгівлі до правосуддя, державного управління та захисту прав людини. Узгодження норм не лише дозволяє Україні адаптуватися до вимог ЄС, але й гарантує інвестиційну привабливість, забезпечує стабільність правового поля та захищає українських громадян і бізнес у єдиному європейському просторі. Це шлях до зміцнення демократичних інституцій, підвищення конкурентоспромож-ності, а отже ключовим елементом є впровадження європейських стандартів у сфері адміністративного права. Це стосується захисту прав особи у відносинах з органами влади, забезпечення права на справедливий розгляд та визначення чітких адміністративних процедур, що робить взаємодію влади та громадянина передбачуваною й правовою.

Євроінтеграційний зміст Закону України «Про адміністративну процедуру»[533] № 2073-IX від 17.02.2022 року полягає у формуванні в Україні адміністративного права та процесу, які відповідають стандартам Ради Європи та ЄС, забезпечують захист прав громадян у відносинах із публічною адміністрацією, гарантують прозорість і підзвітність влади та є необхідною умовою інтеграції України до Європейського правового простору. Дослідники відзначають, що «адміністративна процедура є інструментом ефективного, парсипативного публічного адміністрування. Це засіб діалогу між особою та адміністрацією. Вона орієнтована на справедливий результат, яким закінчується розгляд адміністративної справи. Традиційно адміністративна процедура слугує способом балансування між публічними інтересами та правами осіб»[534].

---

[533] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

[534] Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. С. 196. DOI: https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29.

Основними ключовими аспектами євроінтеграційного змісту Закону України № 2073-IX є:

• Гармонізація з принципами належного врядування (good governance). Тобто Закон України № 2073-IX закріплює основоположні адміністративно-процедурні принципи, які містяться у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(2007)7 та Кодексі належної адміністративної поведінки ЄС[535]: законність, пропорційність, обґрунтованість, рівність перед законом, неупередженість, добросовісність, прозорість. Це відповідає європейській концепції верховенства права, особливо в частині захисту прав громадян у відносинах з владою[536].

• Відповідність стандартам Європейського адміністративного простору. Згідно Закону України № 2073-IX впроваджується єдина адміністративна процедура для всіх органів влади, що відображає практику багатьох країн ЄС, де адміністративне провадження регулюється кодифікованими законами (наприклад, Німеччина, Польща, Австрія). Передбачено чітку процедуру прийняття індивідуальних адміністративних актів, подібну до Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Німеччина)[537] та Kodeks postępowania administracyjnego (Польща)[538].

• Забезпечення прав особи в адміністративному провадженні. Законом України № 2073-IX закріплюється право бути вислуханим, доступ до матеріалів справи, право на участь у розгляді, право на правову допомогу – це положення імплементує стандарт "right to be heard" із практики Суду ЄС та Європейського суду з прав людини.

• Механізм оскарження адміністративних рішень відповідає статті 41 Хартії основоположних прав ЄС (право на належне адміністрування)[539].

• Прозорість і цифровізація адміністративної процедури. Закон України № 2073-IX стимулює застосування електронних засобів комунікації у процедурі, що узгоджується з політикою ЄС щодо e-Government та цифрової взаємодії між громадянами й адміністрацією.

• Інституційна підготовка до членства в ЄС. Запровадження єдиного закону про адміністративну процедуру – одна з вимог Угоди про асоціацію

---

[535] Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 «Щодо доброго адміністрування» від 20.06.2007 р. / Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM

[536] Доповідь «Верховенство права» Європейської комісії «За демократію через право» Ухвалено Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr

[537] Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, Fassung vom 11.08.2025. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768

[538] Kodeks postępowania administracyjnego. USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. Opracowano na podstawie: t.j.Dz. U. z 2024 r.poz. 572, z 2025 r.poz. 769. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf

[539] Хартія основоположних прав європейського союзу 07.12.2000 р. / Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2016/C 202/02. C 202/389. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj

Україна-ЄС (статті 14 та 376), яка передбачає наближення українського адміністративного права до acquis communautaire: «це зближення національного законодавства з європейським; це певна адаптація до acquis communautaire (acquis) – правової системи Європейського Союзу, що є упевненим кроком в євроінтеграційному напрямі»[540]. Це підвищує передбачуваність та ефективність дій органів влади, що є важливим елементом європейської моделі публічної адміністрації.

Адаптація національного законодавства України до правової системи Європейського Союзу є одним із ключових пріоритетів процесу європейської інтеграції держави. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало вагомим кроком у цьому напрямі, адже воно не лише підтверджує незворотність євроінтеграційного курсу України, але й доповнює національний каталог прав людини правом на належне адміністрування шляхом закріплення механізмів його реалізації. Закон України № 2073-IX має виразно людиноцентристський характер, оскільки передбачає комплекс гарантій для особи: забезпечує можливість участі у адміністративному провадженні, відкриває доступ до матеріалів справи, надає інструменти для оскарження адміністративних актів тощо. Водночас він орієнтований і на публічних службовців, адже через чітку регламентацію адміністративних процедур встановлює запобіжники корупційним проявам, визначає правила реалізації дискреційних повноважень, передбачає одноінстанційність адміністративного оскарження та врегульовує порядок вирішення компетенційних спорів: «Цінність ЗАП (Закону України «Про адміністративну процедуру») полягає і буде забезпечена саме тоді, коли буде реалізована його роль як закону, що визначає загальну адміністративну процедуру для усіх секторів публічного адміністрування. Цей закон покликаний надати певний «уніфікований стандарт для взаємодії держави в особі адміністративних органів з фізичними та юридичними особами в усіх секторах». Як уже також було вказано, попри передбачену можливість особливостей адміністративного провадження для окремих «категорій справ», підходи мають бути максимально уніфіковані (загальні). Саме за цих умов буде можливість забезпечити необхідний рівень справедливості адміністративної процедури, її збалансованості, належного захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою, а також прогнозованості (передбачуваності)»[541].

16.2 Поняття та види адміністративної процедури

Поняття адміністративної процедури є одним із базових у сучасному адміністративному праві, адже воно визначає порядок взаємодії фізичних та юридичних осіб із суб'єктами публічної адміністрації. Вибудуваний на чітких принципах і стандартах,

[540] Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. 4. 190–198. С. 196. DOI: https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29/.

[541] Тимощук В. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 17. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2024-11-014.

цей інститут слугує запорукою законності, прозорості та передбачуваності адміністративних рішень.

У правовій науці та практиці застосування адміністративного права сформувалися два основні підходи до тлумачення адміністративної процедури – науковий і нормативний.

Науковий підхід тлумачення адміністративної процедури базується на теоретико-правовому осмисленні цього явища, з урахуванням його місця в системі адміністративного процесу, функцій, принципів та цілей. Він відображає узагальнене бачення наукової спільноти, часто ґрунтується на порівняльно-правовому аналізі та враховує міжнародні стандарти належного врядування. **Нормативний підхід тлумачення адміністративної процедури** виходить із положень чинного законодавства, що формалізує визначення адміністративної процедури та встановлює порядок її реалізації. В Україні цей підхід уперше отримав офіційне закріплення на законодавчому рівні з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 року, що стало важливим кроком до гармонізації національної правової системи з правом Європейського Союзу:

– адміністративна процедура, згідно з науковим підходом, – це врегульована нормами адміністративного права послідовність процесуальних дій та рішень суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на індивідуальне правове врегулювання конкретної життєвої ситуації у сфері публічного адміністрування з метою забезпечення законності, прозорості та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Для прикладу, в науковій літературі відзначається, що «адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природно, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права»[542].

– адміністративна процедура, відповідно до нормативного підходу, – це встановлений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи суб'єктом владних повноважень, який передбачає вчинення ним та іншими учасниками визначених процесуальних дій для прийняття індивідуального адміністративного акта. Так, частина 1 статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 року встановлює, що адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи[543].

Розмежування цих підходів дозволяє поєднувати переваги теоретичного осмислення й нормативної визначеності, що в комплексі забезпечує ефективне функціонування інституту адміністративної процедури в умовах правової держави та євроінтеграційного курсу України.

---

[542] Дмитрук І. М. Адміністративна процедура як ефективний спосіб захисту прав, свобод та інтересів громадян. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2025. Випуск 2 (61). С. 65–70. DOI: https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2025.12.

[543] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

У науковій літературі також поняття адміністративної процедури трактується у вузькому та широкому значеннях. **У вузькому розумінні адміністративна процедура** – це порядок розгляду й вирішення уповноваженим органом (переважно органом виконавчої влади) конкретних індивідуальних справ, що виникають у зв'язку зі зверненнями громадян чи організацій для реалізації або захисту їхніх прав та законних інтересів (наприклад, розгляд скарг, реєстрація юридичних осіб, видача ліцензій, дозволів на зброю тощо). **У широкому розумінні адміністративна процедура** – це порядок здійснення органом виконавчої влади або посадовою особою усіх встановлених для них повноважень, включно з розробленням і прийняттям правових актів, оформленням документів юридичного значення, питаннями проходження державної служби, застосуванням заходів заохочення чи дисциплінарної відповідальності, а також виконанням контрольно-наглядових функцій[544].

Акцентуючи увагу на євроінтеграційному змісті норм Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX від 17.02.2022 року, можна виділити такі її ознаки в цьому контексті:

– уніфікованість і загальність, тобто процедура застосовується до всіх адміністративних органів (виконавчих, місцевого самоврядування, органів АРК) у відносинах із фізичними та юридичними особами, а також охоплює різні адміністративні справи (наприклад, реєстрацію, видачу паспортів, дозволів тощо);

– принцип переваги особи, тобто усі сумніви тлумачаться на користь особи – дії й вимоги особи вважаються правомірними, доки не доведено зворотне;

– стабільність та обґрунтованість рішень, тобто адміністративний орган не має відходити від попередніх рішень у подібній ситуації без належного мотивування, а також правові позиції Верховного Суду обов'язкові до врахування;

– прозорість і збирання доказів, тобто адміністративний орган має встановити обґрунтовані обставини справи, збирати докази – пояснення учасників, документи, дані реєстрів, результати автоматичної обробки, речі, свідчення свідків, висновки експертів тощо;

– право бути почутим і доступ до інформації, тобто учасник має право подавати документи й пояснення, отримувати доступ до матеріалів справи (за винятком інформації з обмеженим доступом), бути заслуханим до винесення рішення, знати дату, час та місце слухання;

– гарантія ефективного засобу захисту – тобто особа має право на адміністративне оскарження або звернення до суду; орган має повідомити про способи, процедури та строки оскарження акта, що порушує права, свободи чи інтереси;

– прозорість та доступність процесу, тобто забезпечено рівні правила взаємодії громадян і бізнесу з адміністративними органами – без «рішень за відсутності особи», а також дозволяється усунення недоліків заяв зі збереженням початкової дати подання.

[544] Колпаков В., Ковбас І. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ерліхівський журнал*. 2025. (12). 27–33. С. 30. DOI: https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2025-12.04.

Для комплексного розуміння сутності адміністративної процедури важливо застосовувати її класифікацію, яка ґрунтується на західноєвропейській доктрині та українській правовій традиції. Можна виділити такі види:

- За наявністю спору: безспірна (непозовна) – порядок вирішення адміністративних справ без «юрисдикційного» розгляду спору; спірна (позовна) – порядок розгляду та вирішення адміністративним органом спору, що в українському праві відповідає адміністративному оскарженню.
- За суб'єктом ініціативи: заявна – розпочинається за ініціативою фізичної або юридичної особи (надання адміністративних послуг, розгляд заяв щодо реалізації суб'єктивних прав чи законних інтересів); втручальна – ініціюється адміністративним органом за наявності законних підстав (виконання обов'язків, доручення вищих органів тощо). Крім того, втручальна процедура за характером наслідків для приватної особи може бути: позитивна (сприяюча) – рішення спрямовані на користь особи (наприклад, підготовка рішення про капремонт державного житла), а також негативна (обтяжуюча) – рішення обмежують або припиняють права особи (наприклад, викуп землі для суспільних потреб).
- За наслідками для приватної особи: правонадавальна – надає нові права (призначення пенсії, субсидії); правопідтверджувальна – офіційно засвідчує вже наявне право (реєстрація речових прав на нерухомість); правообмежувальна – встановлює обмеження чи позбавляє права (викуп земельних ділянок для суспільних потреб); зобов'язальна – покладає обов'язки (державний контроль у сфері господарської діяльності).
- За функціональним змістом: реєстраційні процедури; дозвільні процедури; ліцензійні процедури; контрольно-наглядові процедури; екзаменаційні процедури; експертні процедури; приватизаційні процедури; процедури з розгляду скарг тощо.

Ці класифікації мають і практичне значення, оскільки дозволяють акцентувати увагу на особливостях розгляду різних категорій справ залежно від статусу учасників, ініціатора процедури та наслідків для прав і інтересів приватних осіб.

16.3 Принципи адміністративної процедури

Практичне значення принципів адміністративної процедури виявляється в їх здатності забезпечувати належне та обґрунтоване застосування матеріальних норм права адміністративними органами, що у свою чергу сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування. Вони виконують функцію гаранта дотримання єдиних, уніфікованих мінімальних стандартів щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів учасників адміністративного провадження, створюючи правові умови для їх всебічного та своєчасного забезпечення. Крім того, принципи слугують концептуальною основою для тлумачення змісту окремих інститутів та правил адміністративної процедури, забезпечуючи їх належну інтеграцію у правозастосовну практику. Вони також виконують роль орієнтира для оцінювання законності адміністративних

актів, процедурних рішень і процесуальних дій, що дозволяє підвищити рівень правової визначеності та довіри до діяльності органів публічного адміністрування.

Значення принципів для відносин адміністративної процедури насамперед виявляється в їх правозастосовчому ефекті. Саме практична реалізація принципів дає змогу осягнути мету та зміст адміністративної процедури, а отже, ефективно забезпечити реалізацію чи захист прав та інтересів особи й скерувати адміністративний орган на сумлінне виконання покладених повноважень[545].

Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX закріплює принципи адміністративної процедури. В науковій літературі відзначають, що «ці положення важливі з двох причин. По-перше, вони втілюють ідеї правового регулювання порядку прийняття адміністративних актів, які дозволяють зрозуміти сутність і зміст адміністративної процедури, і є найбільш значимими приписами закону. По-друге, принципи є інструментами розв'язання колізій у правозастосуванні»[546]. Цей Закон закріплює, визначає та розкриває зміст і впроваджує конкретні механізми реалізації 13 принципів адміністративної процедури: 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[547].

Верховенство права є одним із фундаментальних конституційних принципів, який передбачає пріоритет прав і свобод людини як найвищих соціальних цінностей. Його реалізація в адміністративній процедурі означає, що будь-які рішення та дії органів публічного адміністрування повинні мати на меті забезпечення, охорону та розвиток правового статусу особи. Це передбачає не лише формальне дотримання правових норм, а й орієнтацію всієї адміністративної діяльності на цінності справедливості, рівності та гуманізму.

Законність як складова верховенства права зобов'язує адміністративні органи діяти виключно в межах компетенції та у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Дотримання цього принципу набуває особливого значення при здійсненні дискреційних повноважень – коли орган має право вибору з кількох можливих варіантів рішень. У такому випадку дискреція повинна бути прямо передбачена законом, застосована в межах наданої компетенції та спрямована на досягнення мети, визначеної законодавством. Забороняється безпідставне відхилення від усталеної практики вирішення аналогічних справ, якщо таке відхилення не має належного обґрунтування.

---

[545] Soloviova O. Some Considerations on the Principles of Administrative Procedure. *Problems of Legality*. 2023. (163). 248–266. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292332.

[546] Бойко І. В. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. 4. С. 190–198.

[547] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

У межах концепції «margin of appreciation»[548] (межі розсуду), ЄСПЛ визнає, що національні органи мають певну свободу дій у реалізації політики, але ця свобода не є безмежною. Вона підлягає контролю на предмет зловживань і невиправданого обмеження прав людини. Чим більше зачіпається «ядро» фундаментальних прав, тим вужчими мають бути межі допустимого адміністративного розсуду. Таким чином, європейські стандарти формують модель публічної адміністрації, в якій дискреція – не загроза для прав людини, а дієвий інструмент прийняття гнучких, однак підзвітних та правомірних адміністративних рішень[549].

Додатковою гарантією дотримання цього принципу є обов'язок адміністративного органу враховувати правові позиції Верховного Суду при застосуванні норм права. У разі порушення прав чи законних інтересів особи орган публічного адміністрування зобов'язаний відновити їх з власної ініціативи у розумний строк, не чекаючи скарги або судового позову.

Рівність перед законом забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження та недопущення будь-якої дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних чи політичних переконань, статі, віку, стану здоров'я, громадянства, етнічного чи соціального походження, сімейного чи майнового стану, місця проживання, мови тощо.

Водночас принцип рівності допускає надання додаткових правових гарантій для вразливих категорій осіб, які об'єктивно мають менші можливості для реалізації своїх прав (наприклад, неповнолітні, особи з інвалідністю, іноземці або особи без громадянства). Такі гарантії передбачаються законом і спрямовані на фактичне вирівнювання можливостей учасників провадження.

Практична реалізація принципу рівності передбачає, що за однакових умов справи вирішуються у рівні строки та за аналогічною процедурою. Водночас допускається пріоритетне вирішення окремих справ, якщо цього вимагають особливі обставини, передбачені законом (наприклад, терміновий виїзд на лікування).

Обґрунтованість рішень в адміністративній процедурі вимагає від органу публічного адміністрування повного, об'єктивного та всебічного з'ясування фактичних обставин справи, належного дослідження доказів та іншої релевантної інформації. Якщо адміністративний акт може призвести до негативних наслідків для особи, він обов'язково повинен містити мотивувальну частину, яка чітко пояснює підстави його прийняття.

Визначеність означає, що рішення повинно бути чітким за змістом і не залишати простору для подвійного тлумачення. Це підвищує передбачуваність адміністративних дій та зміцнює довіру до органів публічного адміністрування.

---

[548] Gerards J. The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination (May 1, 2017). M. Balboni (ed), The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights, Editoriale Scientifica. 2017. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2875230

[549] Вдовічен В.А. Межі дискреційних повноважень публічної адміністрації в контексті захисту прав людини. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VIII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 30 травня 2025 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 244–246.

Дотримання принципу безсторонності (неупередженості) адміністративного органу гарантує, що рішення приймаються без будь-якої неправомірної заінтересованості або упередженості. Посадові особи зобов'язані уникати конфлікту інтересів та вживати заходів для його врегулювання, зокрема шляхом відводу чи самовідводу.

Безсторонність є ключовою передумовою справедливого адміністративного розгляду, оскільки навіть об'єктивно правильне рішення, прийняте в умовах потенційної заінтересованості, може викликати сумніви у його неупередженості.

Добросовісність вимагає від адміністративного органу діяти чесно, відкрито та відповідно до норм права і моралі, утримуватися від зловживань владними повноваженнями. Водночас і особи, які беруть участь у провадженні, повинні добросовісно користуватися своїми правами і виконувати обов'язки. Принцип добросовісності адміністративної процедури фактично походить від моральних засад суспільства, і має розглядатися як один з її основних принципів, який визначається в правових та етичних стандартах людства, та здатен відобразити прагнення службової та приватної особи «чинити добро чесно»[550].

Розсудливість означає необхідність прийняття рішень, що відповідають законам логіки, здоровому глузду та усталеним моральним уявленням. Нерозсудливі рішення, навіть формально законні, можуть призвести до несправедливих наслідків і підриву авторитету органу.

Принцип пропорційності вимагає дотримання балансу між публічним та приватним інтересом, мінімізації негативних наслідків адміністративного рішення для особи та застосування повноважень виключно з метою, з якою вони надані. Пропорційність також означає заборону надмірних обмежень прав, якщо мету можна досягти менш обтяжливими засобами.

Відкритість гарантує право особи отримати доступ до інформації про своє провадження, брати участь у ньому та ознайомлюватися з матеріалами справи. Обмеження цього права можливе лише у випадках, прямо передбачених законом, зокрема для захисту інформації з обмеженим доступом.

Розумний строк передбачає, що провадження та всі процедурні дії здійснюються без зайвих затримок, у найкоротший час, необхідний для належного вирішення справи, але не пізніше строків, встановлених законом. Своєчасність означає, що рішення повинно прийматися тоді, коли воно ще здатне досягти своєї мети. Як зазначають науковці: «Своєчасність свідчить про такий розгляд адміністративної справи, за якого прийняття у справі рішення (адміністративного акта) не втратить для особи актуальності. Своєчасність як категорія є доволі оціночною, адже може бути підтверджена або спростована в кожному конкретному провадженні через оцінювання оперативності (швидкості) розгляду справи у прив'язці до настання або ненастання обставин, за яких в особи ще залишається потреба у вирішенні такої справи. Своєчасність

[550] Zadyraka N. The Principle of Good Faith as the Principle of Implementation of the Administrative Procedure. *Problems of Legality*. 2023. (163). С. 68–79. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291191.

передусім пов'язана зі строком розгляду адміністративної справи і дотриманням процедурних строків»[551].

Ефективність передбачає досягнення результату з мінімальними витратами часу, ресурсів та зусиль, але без шкоди для повноти та законності адміністративного розгляду. Це дозволяє уникнути надмірної формалізації та бюрократизації.

Принцип презумпції правомірності дій та вимог особи означає, що до моменту, поки протилежне не буде доведено, дії та вимоги особи вважаються правомірними. У випадках неоднозначного тлумачення правової норми всі сумніви вирішуються на користь особи, що відповідає гуманістичній спрямованості адміністративного права. «Принцип презумпції правомірності дій та вимог особи зводиться до наступного: а) дії й правова позиція громадянина, що звертається до адміністративного органу, вважаються правомірними доти, поки інше не буде встановлено рішенням органу (посадової особи), компетентного розглядати адміністративну справу; б) рішення адміністративного органу не повинне ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності позиції громадянина мають тлумачитися на його користь. Практичне значення принципу презумпції правомірності дій та вимог особи як в адміністративній процедурі, полягає у наступному: за його допомогою адміністративний орган досягає адекватного застосування матеріальних норм права; цей принцип у сукупності з іншими забезпечує мінімальні уніфіковані стандарти щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів учасників як в адміністративній процедурі, так і в податковій процедурі; виступає орієнтиром для оцінки законності прийнятих адміністративних актів, процедурних рішень та вчинюваних процедурних дій»[552].

Офіційність зобов'язує адміністративний орган самостійно з'ясовувати обставини, необхідні для вирішення справи, не перекладаючи цей обов'язок на особу. Це підвищує доступність адміністративних процедур для громадян і зменшує ризик формальних відмов.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні закріплює право особи бути вислуханою перед прийняттям рішення, що може негативно вплинути на її права, свободи чи інтереси. Він забезпечує можливість подавати докази, пояснення, заперечення та інші матеріали для захисту своєї позиції, а також отримувати інформацію та консультації щодо перебігу справи.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту означає, що кожне несприятливе для особи рішення, дію або бездіяльність адміністративного органу можна оскаржити як у вищестоящий орган, так і в суді. Орган публічного адміністрування зобов'язаний інформувати особу про порядок, строки та орган, уповноважений на розгляд скарги чи позову, що важливо для забезпечення реального доступу до правосуддя.

---

[551] Бойко І. Строки в адміністративній процедурі. *Law of Ukraine/Pravo Ukraini*. 2024. (11). С. 49. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2024-11-042.

[552] Вдовічен В. Нормативне закріплення презумпції правомірності дій та вимог особи (на прикладі норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та Податкового кодексу України). *Ерліхівський журнал*. 2024. (9). С. 26. DOI: https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2024-9.04.

Отже, принципи адміністративної процедури становлять цілісну систему основоположних вимог, що визначають зміст, межі та порядок діяльності органів публічного адміністрування. Вони спрямовані на забезпечення законності, прозорості, справедливості й ефективності адміністративних рішень, водночас гарантують дотримання та захист прав і законних інтересів особи. Реалізація цих принципів у практиці адміністративного провадження зміцнює правову визначеність, підвищує довіру до публічної влади та сприяє утвердженню верховенства права як ключової засади демократичної, правової держави.

16.4 Учасники адміністративної процедури

Учасники адміністративної процедури – це суб'єкти, наділені законодавцем адміністративно-процедурними правами, обов'язками та охоронюваними законом інтересами, реалізація чи забезпечення яких зумовлює їх вступ або залучення до відповідного адміністративного провадження. Специфіка окремих видів адміністративних процедур безпосередньо впливає на визначення правового статусу таких учасників. Зокрема, можливість ініціювання адміністративної процедури, сфера її застосування, наявність чи відсутність спірного елементу та інші суттєві характеристики є визначальними чинниками, що формують зміст та обсяг прав і обов'язків учасників адміністративної процедури.

Правовий статус суб'єктів адміністративної процедури врегульовано положеннями Розділу 2 Закону України «Про адміністративну процедуру». Норми цього розділу визначають коло суб'єктів адміністративного провадження, а також закріплюють їхні процедурні права та обов'язки. Науковці зазначають, що «законодавець провів поділ учасників адміністративної процедури, використовуючи критерій юридичної заінтересованості у результатах розв'язання адміністративної справи. Виходячи з цього, суб'єктів адміністративних процедур можна поділити на такі групи: адміністративні органи, особи, які заінтересовані в результаті справи та особи, які не мають юридичної заінтересованості. Відповідно перша група визначена законодавцем як «адміністративний орган», друга – «учасники адміністративного провадження», а третя – як «особи, які сприяють розгляду справи»[553].

Адміністративний орган. У межах адміністративно-процедурної діяльності адміністративний орган виступає ключовим суб'єктом, наділеним правом розглядати та вирішувати справи відповідно до предметної компетенції, визначеної законом. Делегування повноважень із вирішення конкретних категорій справ допускається виключно у випадках, передбачених Конституцією України та спеціальними законами,

[553] Закаленко О. В Щодо суб'єктів загальної адміністративної процедури. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Юридика, 2023. Т. 2. С. 43–45.

з дотриманням встановлених процедур. Територіальна компетенція адміністративного органу формується залежно від характеру правовідносин, місця проживання чи місцезнаходження учасників провадження, розташування об'єкта нерухомого майна або інших обставин, що мають істотне значення для вирішення справи.

До початку адміністративного провадження адміністративний орган зобов'язаний перевірити наявність у себе як предметної, так і територіальної компетенції, оскільки недотримання цього принципу може зумовити юридичну нікчемність прийнятого рішення. Компетенційні спори між адміністративними органами підлягають врегулюванню шляхом узгодження, звернення до органу вищого рівня або, за відсутності такого органу, – до суду.

Внутрішня організація здійснення адміністративного провадження передбачає, що всі процесуальні дії та прийняття адміністративних актів від імені адміністративного органу здійснюють уповноважені посадові особи, повноваження яких підтверджуються законом або внутрішніми розпорядчими актами. У разі функціонування колегіального адміністративного органу можливе уповноваження окремого члена або посадової особи апарату на виконання процесуальних дій з подальшим ухваленням остаточного рішення колегією в межах визначених законом строків.

Важливе значення також має інститут адміністративної взаємодопомоги (стаття 26 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX)[554], який виступає вагомим елементом забезпечення ефективності адміністративного провадження, спрямованим на оптимізацію процесуального функціонування адміністративних органів. У межах цього інституту адміністративний орган має право ініціювати звернення до іншого адміністративного органу з метою здійснення однієї або кількох процесуально необхідних дій, виконання яких є обов'язковою умовою для належного завершення провадження у конкретній справі. Звернення за адміністративною взаємодопомогою можливе у випадках, коли виконання відповідних дій власними силами об'єктивно неможливе з огляду на встановлені обставини, або коли їх здійснення власним апаратом є неефективним чи економічно невиправданим порівняно з аналогічними діями, що можуть бути виконані іншим адміністративним органом. При цьому ключовим критерієм вибору адресата запиту виступає принцип ефективності, за умови відсутності спеціальних законодавчих приписів, що обмежують свободу такого вибору. Адміністративний орган, якому адресовано запит про надання адміністративної взаємодопомоги, зобов'язаний виконати його у встановлені законом строки та в передбаченому процедурному порядку. Виняток становлять випадки, коли існують обґрунтовані підстави для неможливості вчинення запитуваної дії, про що орган, що надає взаємодопомогу, зобов'язаний негайно повідомити ініціатора звернення. Такий підхід забезпечує не лише процесуальну дисципліну та узгодженість дій суб'єктів публічної адміністрації, але й гарантує дотримання принципів законності, оперативності та пропорційності у діяльності адміністративних органів.

[554] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

У доктрині адміністративного права поняття адміністративного органу охоплює ширше коло суб'єктів, ніж виключно органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, наділені повноваженнями у сфері публічної адміністрації. До адміністративних органів у функціональному розумінні можуть належати також:

а) органи професійного самоврядування, які здійснюють владно-управлінські повноваження у межах визначеної законом компетенції, зокрема, професійні об'єднання адвокатів при вирішенні питань допуску до здійснення адвокатської діяльності;

б) державні та комунальні установи, що у певних випадках виконують функції публічної адміністрації, наприклад, адміністрація (дирекція) закладу загальної середньої освіти при вирішенні питань зарахування здобувачів освіти;

в) приватні суб'єкти господарювання (фізичні особи-підприємці, юридичні особи приватного права), які за законом уповноважені на виконання окремих функцій публічної адміністрації, зокрема, суб'єкти, що здійснюють державний технічний огляд транспортних засобів.

Такий підхід ґрунтується на функціональному критерії визначення адміністративного органу, коли визначальною ознакою є не форма власності чи організаційно-правовий статус суб'єкта, а характер та зміст владно-управлінських повноважень, що реалізуються ним у публічно-правовій сфері.

Учасниками адміністративного провадження визнаються суб'єкти, щодо яких адміністративним органом вирішуються питання про набуття, зміну чи припинення їхніх прав, свобод, законних інтересів або обов'язків, а також інші особи, на права чи інтереси яких може справити вплив майбутній адміністративний акт. До складу учасників входять:

1) адресат адміністративного акта – особа, стосовно якої адміністративний орган безпосередньо вирішує питання щодо права, свободи, законного інтересу чи обов'язку. До цієї категорії належать:

заявник – особа, яка звернулася до адміністративного органу з метою реалізації свого суб'єктивного права, свободи чи законного інтересу або виконання покладеного на неї законом обов'язку;

особа, стосовно якої адміністративне провадження ініційоване адміністративним органом;

скаржник – особа, яка звернулася зі скаргою на дії, бездіяльність або рішення з метою захисту своїх прав чи інтересів.

2) заінтересована особа – суб'єкт, на права, свободи чи законні інтереси якого адміністративний акт може негативно вплинути або створити ризик такого впливу.

Учасники провадження наділяються комплексом процесуальних прав, що забезпечують ефективну реалізацію принципів змагальності, рівності та гласності. Зокрема, вони мають право: отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку провадження та змісту своїх процесуальних прав і обов'язків; брати участь у провадженні особисто або через представника; ознайомлюватися з матеріалами справи (за винятком інформації з обмеженим доступом), робити копії та витяги; бути

заслуханими до ухвалення адміністративного акта, що може обмежити чи порушити їхні права; подавати документи, докази та інші матеріали; бути поінформованими про дату, час і місце слухання справи; заявляти клопотання (про відвід посадових осіб, залучення інших учасників, витребування доказів, призначення експертизи, зупинення чи поновлення провадження, продовження строків тощо); отримувати інформацію про хід та результати провадження, у тому числі текст адміністративного акта; досягати примирення у разі оскарження; оскаржувати акти, процедурні рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу; реалізовувати інші права, передбачені законодавством.

Відповідно, на учасників адміністративного провадження покладаються і зобов'язання: подавати документи та докази, необхідні для належного здійснення провадження; надавати актуальні контактні дані та своєчасно повідомляти про їх зміну; повідомляти адміністративний орган про неможливість з'явитися на запрошення із зазначенням причин; сумлінно виконувати вимоги законодавства та процесуальні приписи адміністративного органу.

Правовий статус учасників адміністративного провадження визначається поєднанням їхніх процесуальних прав та обов'язків, спрямованих на забезпечення законності, ефективності та справедливості адміністративного розгляду. Адміністративний орган, реалізуючи свої повноваження, зобов'язаний створити умови для повної та неупередженої реалізації процесуальних гарантій усіма учасниками, що є невід'ємною передумовою ухвалення обґрунтованого та правомірного адміністративного акта.

Особи, які сприяють розгляду справи. Поряд із безпосередніми учасниками адміністративної процедури, науково та практично обґрунтованим є виділення окремої категорії осіб, залучених для сприяння розгляду справи. Вказані суб'єкти не належать до учасників у процесуальному значенні цього терміна, оскільки, на відміну від приватних осіб, які реалізують власні суб'єктивні права та захищають законні інтереси, вони беруть участь у провадженні виключно з метою надання допомоги адміністративному органу у встановленні обставин та вирішенні справи, не маючи при цьому особистої матеріальної чи нематеріальної заінтересованості в її результаті. До таких осіб належать, зокрема, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, а також поняті, передбачені окремими галузевими законами.

Практика засвідчує, що їх залучення є поширеним інструментом у різних сферах публічного адміністрування. Так, у разі неможливості документального підтвердження трудового стажу для призначення пенсії можуть використовуватися свідчення очевидців; при реєстрації речових прав на нерухомість – висновки та технічні матеріали фахівців бюро технічної інвентаризації; у земельних справах – результати експертних досліджень; у митному провадженні – участь понятих.

Ініціювання участі таких осіб може виходити як від адміністративного органу (зокрема, коли це прямо передбачено законом або зумовлено необхідністю забезпечення повного та об'єктивного з'ясування обставин), так і від учасника провадження, якщо така допомога є необхідною для належного розгляду справи. При цьому адміністративний орган має право як із власної ініціативи, так і за клопотанням учасника

провадження залучати відповідних спеціалістів, свідків, експертів чи перекладачів, якщо їхня участь є істотною для вирішення справи по суті. Фінансове забезпечення участі цих осіб визначається законом: у передбачених нормативними актами випадках витрати можуть відшкодовуватися або за рахунок адміністративного органу, або за рахунок учасника провадження, за ініціативою якого було запрошено таких осіб.

Представництво інтересів в адміністративній процедурі. Учасник адміністративного провадження має право здійснювати захист та реалізацію своїх інтересів як особисто, так і шляхом залучення представника. Водночас, у випадках, прямо передбачених законодавством, коли вимагається особиста присутність особи, участь через представника є неможливою. Статус представника у провадженні ґрунтується на відповідних юридичних підставах, серед яких – довіреність, цивільно-правовий договір, положення закону, рішення органу управління юридичної особи або інші випадки, встановлені законодавством. Окремі види довіреностей, відповідно до закону, підлягають обов'язковому нотаріальному посвідченню. Повноваження представників юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, а також громадських об'єднань, створених у встановленому порядку, можуть підтверджуватися відомостями з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Відповідно до установчих документів або положень закону, інтереси юридичної особи представляє її керівник чи інша особа, яка діє в межах наданих їй повноважень. Додатково, фізична особа може уповноважити представника шляхом подання письмового клопотання (зокрема, й в електронній формі), що фіксується адміністративним органом у матеріалах справи.

При цьому одна й та сама особа не може одночасно представляти кількох учасників адміністративного провадження з різними інтересами, а також суміщати статус представника та особи, яка сприяє розгляду справи. Порядок залучення спільного представника у справах, що стосуються значної кількості осіб, визначається положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру».

Законний представник у межах адміністративної процедури реалізує права та виконує обов'язки від імені особи, інтереси якої він представляє. Представник, уповноважений на підставі договору, здійснює захист і представництво прав у повному обсязі, якщо довіреністю не встановлено інший обсяг повноважень. При цьому участь такого представника не може обмежувати право особи на безпосередню особисту участь у відповідних процесуальних діях.

16.5 Стадії адміністративної процедури

Адміністративна процедура є впорядкованим процесом реалізації владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою вирішення індивідуальних справ. Її ефективність залежить від чіткого розмежування та послідовності стадій, кожна з яких виконує специфічну функцію в забезпеченні законності, обґрунтованості та прозорості прийнятих рішень. Розгляд стадій адміністративної процедури дозволяє

зрозуміти логіку руху справи від моменту ініціювання до виконання остаточного акта та контролю за його реалізацією.

Структурно та змістовно на основі норм Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX[555] виділяється п'ять стадій загальної адміністративної процедури:

1) ініціювання та початок адміністративної процедури;
2) підготовка адміністративної справи до розгляду і вирішення;
3) розгляд і вирішення адміністративної справи;
4) оскарження в адміністративному порядку;
5) виконання рішення в адміністративній справі.

При цьому необхідно відразу зробити застереження, що не всі названі стадії адміністративної процедури обов'язкові в кожній справі[556]. Варто одразу зауважити, що не кожна з визначених у теорії та законодавстві стадій адміністративної процедури є обов'язковою для всіх без винятку справ. Зокрема, друга за порядком стадія – підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення – у простих видах проваджень може бути відсутньою або відбуватися автоматизовано. Третя стадія – безпосередній розгляд справи – також має суттєві відмінності залежно від типу та складності провадження. Повноцінний розгляд за судовим зразком проводиться лише у тих випадках, коли передбачене обов'язкове слухання. Четверта стадія – адміністративне оскарження – має факультативний характер, так само як і подання судового позову щодо скасування адміністративного акта в порядку адміністративного судочинства. Отже, норми загальних законодавчих актів, що регламентують адміністративну процедуру, передбачають максимально можливий перелік її стадій. Водночас у конкретних провадженнях уповноважені органи застосовують лише ті етапи, які є необхідними та доцільними для об'єктивного вирішення справи. При цьому учасники процедури не зобов'язані користуватися всіма наданими законом можливостями, наприклад, подавати скаргу до вищого або спеціально уповноваженого адміністративного органу.

Кожна стадія адміністративної процедури може бути поділена на окремі етапи (наприклад, направлення заяви за належністю в межах стадії ініціювання провадження). У межах кожного етапу виділяють конкретні процедурні дії (скажімо, подання клопотання про залучення заінтересованих осіб) та процедурні рішення (наприклад, призначення експертизи уповноваженим органом).

Стадія ініціювання та початок адміністративної процедури. Вихідною для реалізації прав і свобод особи є перша стадія взаємодії з адміністративним органом – ініціювання та початок адміністративної процедури. Ця стадія не лише формально запускає механізм розгляду справи, а й закладає фундаментальні принципи законності, визначеності та захисту прав заявника. Розуміння її правової природи, суб'єктного складу та процесуального порядку має важливе теоретичне й практичне значення.

---

[555] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

[556] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. С. 365.

Оскільки адміністративна процедура є формалізованим порядком розгляду та вирішення адміністративним органом конкретної справи, то ініціювання цієї процедури є юридичним фактом, що породжує адміністративно-процесуальні правовідносини. Статтями 37 та 38 Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX[557] визначено дві фундаментальні підстави для початку адміністративного провадження:

за заявою особи. Це основний та найбільш поширений спосіб ініціювання процедури, що повною мірою реалізує принцип диспозитивності. Особа (фізична або юридична) звертається до компетентного адміністративного органу з вимогою або проханням вирішити певну справу, що стосується її прав, свобод, законних інтересів або обов'язків. Це може бути заява про отримання ліцензії, дозволу, реєстрацію права власності, призначення соціальної допомоги тощо;

за власною ініціативою адміністративного органу. Цей спосіб застосовується у випадках, прямо передбачених законом. Як правило, це стосується ситуацій, де орган зобов'язаний діяти для захисту публічних інтересів або виконання покладених на нього контрольно-наглядових функцій. Прикладами можуть бути ініціювання процедури проведення перевірки дотримання законодавства, анулювання раніше виданого дозволу за наявності відповідних підстав.

Отже, ініціатива може виходити як від приватної особи, що шукає реалізації свого права, так і від публічного суб'єкта, що виконує свої владні повноваження.

Чітке визначення моменту початку процедури є критично важливим, оскільки саме з ним законодавець пов'язує виникнення процесуальних прав та обов'язків учасників, початок перебігу строків розгляду справи та інші юридичні наслідки. Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX, адміністративне провадження починається: 1) у день отримання та реєстрації заяви – у разі ініціювання процедури за заявою особи; 2) у день видання акта або вчинення першої процесуальної дії – у разі ініціювання процедури за власною ініціативою адміністративного органу. Така дія має бути спрямована на реалізацію його компетенції щодо вирішення конкретної справи.

Реєстрація заяви є не просто технічною дією, а юридичним фактом, що підтверджує офіційне прийняття звернення до розгляду. Цей момент фіксує початок відповідальності адміністративного органу за своєчасне та належне вирішення справи.

Стаття 39 Закону встановлює вимоги до заяви, які мають на меті забезпечити повноту інформації, необхідної для ідентифікації заявника та суті його звернення. Заява може бути подана в письмовій (паперовій чи електронній) або усній формі. Усна заява невідкладно фіксується (протоколюється) посадовою особою. Можливість усного звернення є важливою гарантією доступності адміністративних послуг, зокрема для осіб, які мають труднощі з письмовим викладенням думок. У заяві обов'язково зазначаються: 1) відомості про заявника (ПІБ/найменування, адреса, контактні дані); 2) найменування адміністративного органу, до якого подається заява; 3) зміст вимоги

[557] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

(клопотання) – чітко сформульована суть звернення; дата складення та підпис заявника (або його представника); перелік документів, що додаються (за наявності).

Оскільки заяви, що подаються приватними особами, можуть не повною мірою відповідати нормативно встановленим критеріям, Закон «Про адміністративну процедуру» моделює три альтернативні варіанти процесуального реагування з боку адміністративного органу:

– ухвалення рішення про залишення заяви без руху – це процедурний механізм, який адміністративний орган застосовує, коли заява подана з порушенням вимог закону. Замість відмови орган надає заявнику час для виправлення помилок. Про це заявника повідомляють письмово, вказуючи на конкретні недоліки, спосіб та строк їх усунення. Якщо заявник все виправляє вчасно, заява вважається поданою в день її первинної реєстрації. Закон забороняє необґрунтовано або повторно залишати заяву без руху після того, як вказані недоліки були усунуті;

– переадресація заяви до органу, уповноваженого її розглядати – якщо особа помилково подає заяву до адміністративного органу, який не уповноважений розглядати її питання, цей орган не відмовляє, а самостійно пересилає заяву до належної, компетентної установи. Це має відбутися невідкладно (не пізніше п'яти робочих днів), а заявника потрібно письмово повідомити про переадресацію в той самий день. Важливо, що офіційною датою подання заяви вважатиметься день, коли її отримає саме компетентний орган;

– обґрунтована відмова у відкритті адміністративного провадження (у розгляді заяви) – відмова у прийнятті – застосовується при наявності істотних недоліків заяви, а саме: анонімні заяви, з яких неможливо встановити особу заявника; повторні заяви, якщо питання вже було вирішене по суті, за винятком випадків зміни важливих обставин; заяви, питання яких вже розглядаються судом або щодо яких вже є рішення суду; заяви, які стосуються суспільних відносин, що не регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX; заяви, в яких відсутня чітка вимога, міститься ненормативна лексика або образи; заяви, що містять заклики до насильницьких дій, спрямованих проти суверенітету, безпеки та конституційного ладу України, а також ті, що пропагують війну чи розпалюють ворожнечу. За винятком анонімних звернень, уповноважена особа адміністративного органу ухвалює процедурне рішення про відмову в розгляді заяви. Про це рішення заявника негайно інформують.

Отже, перша стадія адміністративної процедури чималою мірою відрізняється від цивільного та адміністративного судочинства, провадження у яких розпочинається лише у разі подання до суду позовної заяви відповідним позивачем. На відміну від цього, адміністративна процедура може починатися як з ініціативи приватної особи, так і ex officio – з ініціативи самого адміністративного органу, який розглядатиме та вирішуватиме справу[558].

[558] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Гельветика, 2023. С. 366.

Стадія підготовки адміністративної справи до розгляду і вирішення.

Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX визначає низку процедур, які адміністративний орган може застосовувати на етапі підготовки справи до розгляду, залежно від потреби. Ці процедури включають:

1. Витребування інформації та документів. Адміністратив-ний орган має право запитувати додаткові документи та відомості, що зберігаються в інших державних установах. Це допомагає зменшити навантаження на заявника і ґрунтується на принципі офіційності, що передбачає активну роль органу у зборі необхідних даних. Наприклад, щоб видати сертифікат готовності об'єкта до експлуатації, орган будівельного контролю може звернутися до інших державних органів за висновками. Зазвичай, на запит потрібно відповісти протягом трьох робочих днів, хоча цей термін може бути змінений.

2. Залучення зацікавлених сторін. Адміністративний орган зобов'язаний залучати до провадження тих осіб, чиї права та інтереси можуть бути зачеплені майбутнім рішенням. Це особливо важливо у «втручальних» провадженнях, де рішення може мати негативні наслідки для особи, яка не є заявником. Якщо зацікавлена особа невідома, орган повинен оприлюднити повідомлення на своєму вебсайті. У повідомленні зазначаються права та обов'язки учасника, а також порядок ознайомлення з матеріалами справи. Статус зацікавленої особи може бути наданий як за ініціативою органу, так і за клопотанням інших учасників.

3. Надання доступу до матеріалів справи. Учасники провадження мають право ознайомлюватися з матеріалами своєї справи, робити з них витяги та копії. Цей доступ надається за письмовим запитом учасника – або безпосередньо в приміщенні органу, або шляхом надання віддаленого доступу до електронних документів.

4. Можливість подавати документи та клопотання. Учасники провадження мають право подавати будь-які документи, пояснення та клопотання, що можуть підтвердити їхню позицію. Адміністративний орган повинен розглянути клопотання протягом трьох робочих днів. Якщо в задоволенні клопотання відмовляють, це рішення має бути обґрунтованим.

5. Залучення додаткових доказів та фахівців. Окрім клопотань від учасників, адміністративний орган може самостійно, керуючись принципами офіційності та законності, залучати експертів, проводити огляд на місці або інші дії для збору додаткових доказів.

Адміністративний орган несе відповідальність за якісну підготовку справи до розгляду та прийняття рішення.

Стадія розгляду і вирішення адміністративної справи. Залежно від виду та складності адміністративної справи, стадія розгляду та вирішення справи може відбуватися способами, що визначені в Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX, зокрема:

1) невідкладний розгляд – якщо для прийняття рішення не потрібні додаткові документи, залучення інших осіб чи експертиз, справа має бути вирішена невідкладно. Це правило не застосовується, якщо швидке рішення може вплинути на його об'єктивність, законність або потребує надмірних ресурсів;

2) письмове адміністративне провадження – якщо справа не може бути вирішена одразу, але при цьому не передбачає усного заслуховування учасників, її розглядають у письмовому порядку;

3) автоматичний режим – законодавство дозволяє адміністративним органам повністю або частково розглядати справи в автоматичному режимі, а саме за допомогою програмного забезпечення без втручання людини. Орган, що використовує такий метод, несе відповідальність за прийняті рішення. Від нього також вимагається впроваджувати заходи для використання цього режиму;

4) заслуховування учасників – учасник провадження має право бути заслуханим перед прийняттям рішення, якщо це рішення може негативно вплинути на його права. Він може подати свої пояснення та заперечення, і адміністративний орган має попередити його про можливі негативні наслідки, якщо він не скористається цим правом. Однак, в Законі України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX чітко визначено, що заслуховування не проводиться, якщо: необхідно вжити негайних заходів для запобігання шкоди; законодавство вимагає негайного прийняття рішення; справа розглядається в автоматичному режимі; заява є очевидно безпідставною.

Відзначимо й те, що законодавець передбачив і процедури зупинення та закриття адміністративного провадження.

Обов'язковими причинами для зупинення адміністративним органом провадження такі: смерть учасника, який є фізичною особою, і правовідносини допускають правонаступництво (до встановлення правонаступника); відбулася реорганізація юридичної особи – учасника провадження, і правовідносини допускають правонаступництво (до встановлення правонаступника); необхідно призначити законного представника (до його вступу у справу); об'єктивно неможливо розглянути справу до прийняття рішення в іншій справі судом або іншим адміністративним органом; усі учасники провадження за скаргою звернулися з клопотанням про надання часу для примирення. Після припинення обставини, що спричинила зупинення, провадження відновлюється за ініціативою органу або за заявою учасника. Перебіг строку розгляду справи продовжується з моменту її зупинення.

Адміністративне провадження може бути закрите у випадках, коли воно розпочате на підставі заяви особи, яка не мала права її подавати, або якщо розгляд порушеного питання не належить до компетенції відповідного органу. Закриття можливе й тоді, коли вже існує адміністративний акт чи судове рішення щодо того самого предмета, за участю тих самих сторін і за тих самих фактичних обставин. Підставою також може бути смерть фізичної особи чи припинення діяльності юридичної особи без правонаступництва, а також ліквідація громадських об'єднань чи підприємців. Провадження припиняється і тоді, коли орган, який його ініціював, встановлює неможливість досягнення його мети. Окрім того, законодавство передбачає інші спеціальні випадки закриття. Важливо, що примирення учасників у процесі розгляду скарги також є підставою для припинення провадження, за умови відсутності суперечності закону та непорушення прав і законних інтересів третіх осіб.

Слухання в адміністративному провадженні постає як процесуальна форма забезпечення змагальності та рівності учасників, що спрямована на повне й неупереджене з'ясування фактичних обставин справи. Його значення полягає у створенні умов для реалізації права на участь у процедурі, подання доказів, висловлення позицій та забезпечення прозорості діяльності адміністративних органів. У сучасній доктрині адміністративного права слухання розглядається не лише як технічний етап провадження, а й як елемент гарантій прав особи у відносинах із публічною владою.

Особливість слухання полягає в тому, що воно може бути ініційоване як адміністративним органом, так і учасниками. Однак пріоритет надається ситуаціям, де існує конфлікт інтересів чи потреба у з'ясуванні спірних фактів. Водночас інститут слухання не є універсальним і має певні обмеження. Так, його проведення може бути замінено іншими процедурами, якщо вони належним чином гарантують право на заслуховування; воно виключається у випадках, коли є потреба в оперативному рішенні, коли справа має автоматизований характер чи коли заява не містить правових підстав для розгляду.

Структурно слухання охоплює підготовчий етап, безпосе-редній розгляд обставин справи та оформлення його результатів. У межах цього процесу забезпечується участь усіх заінтересованих сторін, надання ними доказів і пояснень, можливість ставити питання та заявляти клопотання. Важливою рисою є фіксація перебігу слухання у протоколі, який слугує офіційним підтвердженням процесуальних дій та змісту заяв учасників.

Гарантії дотримання дисципліни під час слухання, а також право на технічну фіксацію процесу учасниками зміцнюють його прозорість і підзвітність. У науковій площині це розглядається як механізм мінімізації ризиків зловживання владними повноваженнями та забезпечення ефективного адміністративного захисту прав.

Стадія оскарження в адміністративному порядку. Право на адміністративне оскарження є ключовим інструментом захисту прав, свобод та законних інтересів особи у відносинах з органами публічної адміністрації. Його сутність полягає у можливості кожної заінтересованої особи оскаржити як адміністративний акт, так і дії, бездіяльність чи процедурні рішення адміністративного органу, якщо вони порушують або можуть порушити її права. У межах реалізації цього права особа може вимагати як скасування чи зміну акта, так і усунення наслідків протиправних дій, відновлення свого становища чи відшкодування шкоди.

Розгляд скарг здійснюється адміністративним органом вищого рівня або спеціально утвореною комісією, до складу якої можуть залучатися представники інститутів громадянського суспільства. У випадках, коли такий орган відсутній або комісія не створена, скарга підлягає розгляду судом. Отже, механізм адміністративного оскарження забезпечує багаторівневість контролю та додаткові гарантії неупередженого перегляду справ.

Процедура адміністративного оскарження чітко регламентована. Встановлено строки подання скарг (загалом 30 днів із моменту доведення акта чи дії до відома особи) із можливістю їх поновлення в разі наявності поважних причин. Скарга може

подаватися як індивідуально, так і колективно, в електронній або письмовій формі, а за певних умов – навіть усно. Подання скарги, як правило, призупиняє дію адміністративного акта до ухвалення остаточного рішення.

Суб'єкт розгляду скарги має право переглядати справу в повному обсязі, збирати додаткові докази та здійснювати контроль за виконанням власних рішень. За результатами розгляду він може скасувати акт чи рішення, визнати дії або бездіяльність протиправними, зобов'язати адміністративний орган усунути негативні наслідки чи компенсувати завдану шкоду, а в окремих випадках – самостійно прийняти новий адміністративний акт.

Адміністративне оскарження виконує важливу гарантійну функцію, оскільки створює баланс між публічними та приватними інтересами, мінімізує можливість зловживань з боку влади та забезпечує додатковий позасудовий спосіб захисту особи. У науковій площині його можна розглядати як складову демократизації адміністративного процесу та прояв принципу верховенства права, що вимагає реальної та ефективної можливості бути почутим у відносинах із владою. Основні моменти стадії оскарження полягають у наступному:

– право на адміністративне оскарження – його має будь-яка особа, яка вважає, що адміністративний акт, дії чи бездіяльність органу влади порушують або можуть порушити її права, свободи чи законні інтереси;

– предмет оскарження – оскаржуються як адміністративні акти, так і процедурні рішення, дії чи бездіяльність органів влади. Особа може вимагати скасування акта, усунення наслідків протиправних дій, відновлення порушених прав або компенсації шкоди;

– суб'єкти розгляду скарг – здебільшого це органи вищого рівня. За відсутності такого органу або комісії з розгляду скарг питання вирішується у судовому порядку;

– строки подання – загальний строк – 30 днів із моменту, коли особа дізналася про порушення. Він може бути поновлений за наявності поважних причин. Скарга на бездіяльність може подаватися в будь-який час після спливу встановленого законом строку для прийняття рішення;

– форма скарги – скарга подається письмово (паперово або електронно), у виняткових випадках – усно з наступною фіксацією. Вона має містити дані скаржника, вимоги та їх обґрунтування;

– подання та початок провадження – скарга надходить до органу, який ухвалив оскаржуваний акт чи дію, але передається для розгляду компетентному суб'єкту. Її подання зупиняє дію оскаржуваного акта, якщо інше не визначено законом;

– розгляд скарги – суб'єкт перегляду справи може витребувати документи, заслухати сторони, збирати докази й навіть ініціювати примирення учасників;

– рішення за скаргою – воно може полягати у скасуванні акта чи рішення, визнанні дій / бездіяльності протиправними, зобов'язанні усунути наслідки, компенсації шкоди або залишенні акта в силі. В окремих випадках суб'єкт може самостійно прийняти новий адміністративний акт.

Стадія виконання рішення в адміністративній справі. Добровільне або примусове виконання адміністративного акта є завершальною, при цьому обов'язковою стадією загальної адміністративної процедури. Адже повноцінна реалізація прав, свобод та інтересів приватних осіб просто неможлива без своєчасного та повного виконання прийнятих рішень адміністративних органів[559].

Виконання адміністративного акта має принципове значення і для реалізації владних рішень. Загальне правило полягає в тому, що акт підлягає обов'язковому виконанню з моменту набрання ним чинності. Якщо ж акт ухвалено на користь певної особи й не потребує втручання органів публічної адміністрації, то його реалізація здійснюється добровільно адресатом. Водночас, орган, який ухвалив акт, може передбачати особливий порядок виконання, включно з відстроченням чи поетапним здійсненням.

Забезпечення виконання покладається насамперед на адміністративний орган, що прийняв акт. Однак у передбачених законом випадках ця функція може здійснюватися іншими уповноваженими структурами. Механізм забезпечення виконання спрямований на те, щоб акт набув реальної дії та досяг своєї мети, а не залишився лише формальним документом.

У випадку, якщо адресат ухиляється від добровільного виконання, застосовуються заходи примусового впливу. До них відносять:

1) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи – коли орган чи інша особа виконують дії замість порушника, а витрати покладаються на останнього;

2) накладення грошового стягнення – санкція фінансового характеру, яка стимулює особу до виконання обов'язку;

3) безпосередній вплив – фізичні чи організаційні заходи, спрямовані на досягнення результату (наприклад, примусове вилучення майна чи обмеження доступу до об'єкта).

Усі ці заходи повинні застосовуватися з дотриманням принципу пропорційності, тобто не перевищувати необхідного для досягнення мети та завдавати мінімальної шкоди як особі, так і суспільним відносинам загалом.

Перед застосуванням примусових заходів адміністративний орган зобов'язаний зробити офіційне попередження. У ньому встановлюється строк для добровільного виконання, повідомляються можливі фінансові наслідки та інші санкції. Лише після безрезультатного спливу цього строку можливе примусове виконання. У разі опору чи створення перешкод виконанню допускається застосування примусових заходів за участі правоохоронних органів. Таке втручання розглядається як виняткове і має відповідати вимогам законності та необхідності.

Виконання адміністративного акта вважається завершеним після досягнення його цільового результату. Особливої уваги потребує примусове виконання грошових

[559] Загальне адміністративне право : підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Гельветика. 2023. С. 375.

зобов'язань, яке відбувається в порядку виконавчого провадження, регламентованого спеціальним законодавством[560].

Важливою гарантією прав учасників є можливість оскарження заходів впливу, що застосовуються адміністративним органом. Особа має право вимагати перевірки законності не лише самого акта, а й способу, часу та обсягу застосованих заходів як в адміністративному порядку (шляхом звернення до вищестоящого органу), так і в судовому.

Отже, виконання адміністративного акта – це не лише технічний етап, а повноцінна складова адміністративної процедури, яка забезпечує реальне втілення публічної влади в життя та водночас гарантує баланс між інтересами держави і правами приватних осіб.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає євроінтеграційний зміст Закону України «Про адміністративну процедуру» та яке його значення для реформування адміністративного права в Україні?
2. Порівняйте визначення адміністративної процедури в науці адміністративного права та законодавстві України?
3. Які типи адміністративних процедур передбачені законодавством України та адміністративно-правовою доктриною?
4. Які принципи адміністративної процедури закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру» та яке їх практичне значення?
5. У чому полягає зміст принципу верховенства права в адміністративній процедурі?
6. Хто є учасниками адміністративної процедури та яким є їх адміністративно-правовий статус?
7. Які особливості реалізації прав і виконання обов'язків учасниками адміністративної процедури?
8. Які стадії адміністративної процедури виокремлюються та яка їх функціональна роль?
9. Як співвідносяться між собою стадії адміністративної процедури та які з них є обов'язковими?
10. Яке значення має дотримання послідовності стадій адміністративної процедури для ефективності діяльності органів публічного адміністрування?

[560] Про виконавче провадження : Закон України в ред. від 02.06.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

Розділ 17
СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

17.1 Поняття та призначення адміністративного судочинства. Поняття та ознаки адміністративного спору

На практиці часто виникають ситуації, коли фізичні чи юридичні особи не погоджуються з рішенням, дією чи бездіяльністю певної посадової особи або органу. Намагаючись захистити своє право, такі особи можуть звернутись до вищестоящих посадових осіб чи органів або одразу до суду.

Для судового захисту інтересів та прав фізичних чи юридичних осіб у спорах з суб'єктами владних повноважень існує адміністративна юрисдикція (адміністративні суди).

Взагалі адміністративне судочинство з'явилось в Україні із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України в 2005 році. При цьому наявність адміністративних судів є ознакою правової держави, оскільки рішення суб'єкта публічної влади можна оскаржувати в суді. Натомість для недемократичних, авторитарних країн така можливість оскаржувати рішення її органів влади не допускається.

Адміністративне судочинство – це діяльність (процес) адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних спорів (справ) у порядку, який встановлений Кодексом адміністративного судочинства України (КАСУ). Цей кодекс визначає, який конкретно суд розглядає той чи інший публічно-правовий спір.

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

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку»[561].

Пунктом 2 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначено чітко, що таке ***публічно-правовий спір***, та які його характерні ознаки, зокрема, це спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій. Наприклад, адміністративна справа про визнання незаконним та скасування рішення Чернівецької міської ради «Про перейменування вулиці Руської у місті Чернівці»: в даному випадку Чернівецька міська рада буде тією «стороною, яка здійснює публічно-владні управлінські функції», а будь-який мешканець міста може оскаржити дане рішення, якщо буде вважати, що воно порушує його права чи інтереси;
- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг. Наприклад, адміністративна справа про оскарження відмови Державної міграційної служби в Чернівецькій області у видачі громадянину паспорта громадянина України для виїзду за кордон: у цій ситуації Державна міграційна служба в Чернівецькій області буде тією «стороною, яка надає адміністративні послуги» з видачі «закордонних» паспортів і певний громадянин незадоволений ненаданням таких послуг (відмова у видачі паспорта), у зв'язку з чим звертається до суду;
- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. Отже, будь-які справи, що стосуються процесу виборів вважаються публічно-правовим спором. Наприклад, особу не включили до списку виборців і вона оскаржує таку бездіяльність дільничної виборчої комісії до суду для того, щоби її включили до списку виборців.

Кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи. Відмова від права на звернення до суду є недійсною.

[561] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. 2747-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua

17.2 Система принципів адміністративного судочинства

Оскільки основним завданням в адміністративному судочинстві є захист прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, то принципи адміністративного судочинства мають важливе значення, є первинними нормами, сприяють правильному, з точки зору закону, здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу.

Основні засади (принципи) адміністративного судочинства такі:

1) верховенство права. Цей принцип означає, що суд при вирішенні справи керується принципом, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд обов'язково враховує судову практику Європейського суду з прав людини і не тільки в тих справах, де була учасником держава Україна, але й інші країни-учасниці Конвенції про захист прав і основоположних свобод. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини, тому що у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права);

2) ***рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом***. Цей принцип передбачає заборону будь-якої дискримінації, адже закріплює, що всі учасники судового процесу рівні перед законом та судом і не може бути привілеїв чи обмежень прав за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Гласність передбачає насамперед відкритий розгляд справ, який означає, що будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні і від неї можуть вимагати лише документи, що посвідчують особу (паспорт, посвідчення водія тощо). Тобто будь-хто може прийти до початку судового засідання або під час його перерви до залу судового засідання та бути «вільним слухачем», і для цього не обов'язково бути учасником конкретної справи.

Проте якщо «вільним слухачем» порушується порядок у судовому засіданні, наприклад, голосні коментарі, образлива лайка, намагання відволікти інших учасників тощо, суд може видалити таку особу із зали судового засідання.

Особи, присутні в залі судового засідання, представники медіа можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис із використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, окрім трансляції судового засідання, на яку потрібен такий дозвіл суду. Всі ці дії повинні

здійснюватися без створення перешкод у веденні засідання і здійсненні учасниками судового процесу їхніх процесуальних прав.

Проте можливий розгляд справи у закритому судовому засіданні, наприклад, коли відкритий судовий розгляд може мати наслідком розголошення таємної чи іншої інформації, що охороняється законом, необхідності захисту особистого та сімейного життя людини. Розгляд справи у закритому судовому засіданні може бути повним або лише певна частина. В закритому судовому засіданні, на відміну від відкритого, можуть бути присутні лише учасники справи, а в разі необхідності – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, тобто «вільних слухачів» у закритому засіданні бути не може. Суд попереджає присутніх осіб про обов'язок не розголошувати інформацію, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбуваються в закритому судовому засіданні. Транслювання перебігу судового засідання в мережі Інтернет у закритому судовому засіданні не допускається.

Суд під час розгляду справи в судовому засіданні здійснює повне фіксування його перебігу за допомогою відео- та (або) звукозаписувального технічного засобу, який є єдиним офіційним записом судового засідання. Його здійснює секретар судового засідання, і цей запис прикріплюється до матеріалів справи. Тобто кожен учасник справи може передивитися чи прослухати всі судові засідання, які відбувались у його справі.

Судове рішення, ухвалене у відкритому судовому засіданні, оголошується прилюдно, натомість у закритому судовому засіданні прилюдно оголошується лише вступна та резолютивна частини рішення, якщо вони не містять інформації, для забезпечення захисту якої розгляд справи або вчинення окремих процесуальних дій відбувалися в закритому судовому засіданні.

Принцип відкритості розгляду справ означає, що ніхто не може бути позбавлений права на інформацію про дату, час і місце розгляду своєї справи або обмежений у праві отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи. Тобто позивач або відповідач можуть через сайт суду, шляхом отримання повістки, смс-повідомлення, через застосунок ДІЯ чи в інший спосіб отримати інформацію про судове засідання. Відповідно, якщо учасник справи не буде поінформований про судовий розгляд завчасно, то це є підставою для відкладення судового засідання.

Цей принцип забезпечується також тим, що будь-яка особа, яка не є учасником справи, має право ознайомитись із судовим рішенням через Єдиний державний реєстр судових рішень, який відкритий для всіх осіб.

Відкрита, крім іншого, інформація щодо суду, який розглядає справу, учасників справи та предмета позову, дати надходження позовної заяви або будь-якої іншої заяви або клопотання у справі, зокрема й особи, яка подала таку заяву, вжитих заходів забезпечення позову та (або) доказів, стадії розгляду справи, місця, дати і часу судового засідання, руху справи з одного суду до іншого.

Однак, якщо справа розглядається в закритому судовому засіданні, інформація щодо справи не розкривається, за винятком відомостей про сторони, предмет позову, дату надходження позовної заяви, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого;

4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі. Розгляд і вирішення справ здійснюються на засадах змагальності сторін, шляхом надання ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості. Тобто позивач або відповідач самі вчиняють активні дії щодо подання доказів, суд може лише їм сприяти, але не збирає такі докази замість сторін. Наприклад, фізична особа хоче витребувати якусь інформацію від органу влади чи залучити спеціаліста, який володіє спеціальними знаннями. Тому учасник справи звертається до суду із клопотанням про витребування такої інформації за допомогою ухвали суду та клопотанням про долучення до матеріалів справи дослідження спеціаліста. Проте варто зауважити, що такі дії є правом особи і вона може й не подавати відповідні докази. Однак в такому разі буде нести наслідки невчинення відповідних дій – відсутність доказів на підтвердження певних обставин. Саме так забезпечується принцип змагальності – кожен надає докази і переконує суд, що такі докази вагомі та достатні, натомість суд виступає як арбітр – оцінює докази і приймає рішення.

Не завжди кількість означає якість, тобто рішення приймається не на користь особи, яка надала більше доказів, а на користь учасника, який надав більш достовірні та переконливі докази.

Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою в межах позовних вимог (наприклад, якщо суд просять визнати протиправним та скасувати рішення органу від 23.10.2024 року, то суд оцінює лише це рішення і ніяке інше). Однак суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (наприклад, якщо для захисту інтересів особи потрібно також, крім рішення органу від 24.10.2024 року, визнати протиправним і скасувати рішення органу від 28.10.2024 року, про що сторона не просила в позовній заяві, то суд може визнати протиправним і скасувати два рішення: і від 24.10.2024 року, і від 28.10.2024 року).

В адміністративному судочинстві особливою ознакою є те, що суд для з'ясування всіх обставин у справі має право витребувати докази з власної ініціативи, не чекаючи відповідної заяви чи клопотання від учасника;

5) обов'язковість судового рішення. Відповідно до ст. 14 КАСУ, «Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Обов'язковість судового рішення не позбавляє осіб, які не брали участі у справі, можливості звернутися до суду, якщо ухваленим судовим рішенням вирішено питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки»[562];

[562] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua

6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи. Цей принцип означає, що рішення суду може бути переглянуто вищестоящим судом – судом апеляційної інстанції. Учасники справи мають право на апеляційний перегляд справи шляхом подання апеляційної скарги у визначений Кодексом строк. Якщо така скарга не буде подана, то рішення суду набирає законної сили. Цей принцип забезпечує можливість усунути помилки суду першої інстанції, якщо такі були допущені, і забезпечити належний захист. Окрім того, такий принцип має превентивний (попереджувальний) характер, оскільки суд першої інстанції, усвідомлюючи, що його рішення може бути змінено чи скасовано апеляційним судом, намагається не припускатися помилок і дотримуватися чіткої судової практики;

7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Цей принцип передбачає можливість оскарження певних рішень судом касаційної інстанції. При цьому не допускається касаційне оскарження судового рішення першої інстанції без його перегляду в апеляційному порядку. Отже, судовий розгляд виглядає так: суд першої інстанції – суд апеляційної інстанції (апеляція) – суд касаційної інстанції (касація). Касаційний суд є останнім судом, який може переглянути справу і формує судову практику, обов'язкову для врахування всіма судами України. Однак не всі рішення можуть оскаржуватися в касаційному порядку, в такому разі останнім судом, що переглядає рішення, буде апеляційний суд;

8) розумність строків розгляду справи судом. У КАСУ надано визначення поняття розумного строку як найкоротшого строку розгляду і вирішення адміністративної справи, достатнього для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Однак не всі строки виписані чинним законодавством, тому існує поняття «розумних строків», яке оцінюється в кожній ситуації. Наприклад, в одному випадку розумним буде строк прийняття рішення в межах трьох робочих днів, а в іншому випадку – десять робочих днів (з огляду на кількість матеріалів справи, обсязі інформації тощо).

«Розумні строки» застосовуються й у тих випадках, коли такий строк визначений законом чи судом, зокрема, «розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі». Таке формулювання означає, що 60 днів є максимальним, але не обов'язково розумним строком, тому що у випадку незначного обсягу матеріалів справи, доказів, відсутність заяв, клопотань, нормального навантаження судді, справа може бути розглянута і в межах, наприклад, 14 днів, що буде в такому разі вважатися розумним строком;

9) неприпустимість зловживання процесуальними правами. Цей принцип закріплений у ст. 45 КАСУ та означає, що «учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами. Зловживання процесуальними правами не допускається. З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії, що суперечать завданню адміністративного судочинства, зокрема:

1) подання скарги на судове рішення, яке не підлягає оскарженню, не є чинним або дія якого закінчилася (вичерпана), подання клопотання (заяви) для вирішення

питання, яке вже вирішено судом, за відсутності інших підстав або нових обставин, заявлення завідомо безпідставного відводу або вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення;

2) подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями;

3) подання завідомо безпідставного позову, позову за відсутності предмета спору або у спорі, який має очевидно штучний характер;

4) необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою;

5) узгодження умов примирення, спрямованих на шкоду правам третіх осіб, умисне неповідомлення про осіб, які мають бути залучені до участі у справі.

Якщо подання скарги, заяви, клопотання визнається зловживанням процесуальними правами, суд з урахуванням обставин справи має право залишити без розгляду або повернути скаргу, заяву, клопотання»[563]**;**

10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення. Це означає, що при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, усі судові витрати, які підлягають відшкодуванню (судовий збір, витрати на адвоката, експерта, спеціаліста, перекладача тощо), стягуються за рахунок бюджетних коштів.

Якщо задоволено позов суб'єкта владних повноважень, то з відповідача (фізичної чи юридичної особи) стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз.

При частковому задоволенні позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

17.3 Система адміністративних судів

Статтею 124 Конституції України закріплено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

З 1 вересня 2005 року набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України (суттєво змінений у 2017 році), на основі якого створено систему спеціалізованих адміністративних судів. До цього часу адміністративні справи розглядалися

[563] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua

місцевими (районними, районними у місті, міськими, міськрайонними) судами, відповідно до Цивільного процесуального кодексу України від 18 липня 1963 р.

Відповідно до ст. 4 КАС України, «адміністративний суд – суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ; суд – суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово, колегія суддів, інший визначений цим Кодексом склад адміністративного суду»[564].

Систему адміністративних судів України складають:

– перша ланка – місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди) та спеціалізовані суди (Спеціалізований окружний адміністративний суд);

– друга (апеляційна) ланка – апеляційні адміністративні суди та спеціалізований апеляційний суд (Спеціалізований апеляційний адміністративний суд, який є судом апеляційної інстанції для Спеціалізованого окружного адміністративного суду);

– третя (касаційна) ланка – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду та Велика Палата Верховного суду.

Статтями 125 Конституції України та 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Відповідно найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд, при цьому з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Тобто адміністративні суди стали конституційними органами, оскільки їх існування та функціонування закріплено у Конституції України (наприклад, на відміну від господарських судів).

Сучасну систему адміністративних судів України сформовано відповідно до численних Указів Президента України, позаяк лише Указами Президента створюються й ліквідовуються суди. Відповідно до частини 3 статті 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» «місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом»[565].

Так, сьогодні в Україні, згідно з Указом Президента України «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів», функціонує 26 окружних адміністративних судів (у кожній області, в АР Крим та м. Севастополь), які розміщені в обласних центрах, наприклад, Чернівецький окружний адміністративний суд, Харківський окружний адміністративний суд, Вінницький окружний адміністративний суд тощо. Раніше їх було 27. Проте 24 березня 2025 року Президент України підписав Закон України про ліквідацію окружного адміністративного суду в м. Києві, і лише 30.09.2025 року замість нього створено Спеціалізований окружний адміністративний суд, Спеціалізований апеляційний адміністративний суд, юрисдикція (сфера дії) яких поширюється не тільки на м. Київ.

---

[564] Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua

[565] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (ред. від 05.08.2018). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

Водночас адміністративні справи розглядаються не лише окружними адміністративними судами, але й місцевими загальними судами як адміністративними. Відповідно до частини 1 статті 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», місцевими загальними судами є «окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах)»[566]. Саме ці місцеві суди (наприклад, Хотинський районний суд Чернівецької області, Шевченківський районний суд м. Києва, Самбірський районний суд Львівської області тощо) є першою інстанцію у вирішення публічно-правових спорів у судах, які мають вичерпний перелік справ, які вони розглядають як адміністративні суди (предметна юрисдикція).

Натомість усі інші категорії справ у першій інстанції розглядають окружні адміністративні суди, а головним і визначальним критерієм виступає наявність публічно-правового спору.

Апеляційними судами з розгляду адміністративних справ, тобто судами, які переглядають справи після першої інстанції, є апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах (ч. 3 ст. 26 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Проте такі апеляційні адміністративні суди можуть у визначених КАСУ випадках виступати як суд першої інстанції, зокрема, розглядаючи справи про заборону політичної партії, про припинення релігійної організації та інші. Отже, позов, наприклад, про ліквідацію політичної партії одразу подається в апеляційний адміністративний суд і він першим буде розглядати справу, а тому вважатиметься судом першої інстанції.

Унаслідок прийняття Указу Президента України від 29 грудня 2017 року № 455/2017 «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» ліквідовані апеляційні адміністративні суди й утворені нові 8 апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах:

а) перший апеляційний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на Донецьку та Луганську області;

б) другий апеляційний адміністративний суд, який переглядає справи адміністративних судів Полтавська, Сумської та Харківської областей;

в) третій апеляційний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області;

г) четвертий апеляційний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на Автономну Республіку Крим, місто Севастополь;

д) п'ятий апеляційний адміністративний суд, який переглядає справи адміністративних судів Миколаївської, Одеської та Херсонської областей;

е) шостий апеляційний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на Київську, Черкаську та Чернігівську області;

є) сьомий апеляційний адміністративний суд, який розглядає справи з Вінницької, Житомирської, Хмельницької та Чернівецької областей;

[566] Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (ред. від 05.08.2018). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

ж) восьмий апеляційний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську та Тернопільську області.

Отже, Сьомий апеляційний адміністративний суд не може переглядати справи, які, наприклад, були розглянуті Львівським окружним адміністративним судом.

Окремо існує апеляційний суд для Спеціалізованого окружного адміністративного суду, а саме Спеціалізований апеляційний адміністративний суд.

Судом касаційної інстанції (третьої ланки) виступає Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (КАС ВС), однак останній може у певних випадках виступати і як суд першої інстанції (наприклад, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Рахункової палати тощо), а також бути судом апеляційної інстанції (наприклад, коли Велика Палата Верховного Суду переглядає як суд апеляційної інстанції рішення КАС ВС, ухвалені як судом першої інстанції).

Частиною 2 статті 37 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що в Касаційному адміністративному суді у складі Верховного суду обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
2) захисту соціальних прав;
3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Тобто дані палати об'єднують певну кількість суддів, які розглядають конкретну категорію справ, однак таких палат може бути більше, якщо таке рішення приймуть судді Верховного Суду на своїх зборах. Поділ на таку спеціалізацію дозволяє більш якісно та детально розглядати певні види публічно-правових спорів.

Отже, у результаті інтенсивних законодавчих змін на шляху впровадження судової реформи створено нову систему адміністративних судів, яка постійно вдосконалюється для забезпечення належного функціонування та доступу до судочинства.

17.4 Види публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами

Хоча Конституцією України закріплено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникли в державі, однак кожен суд маю свою компетенцію у вирішенні тих чи інших справ. Така компетенція судів означає «підвідомчість» справ, тобто коло справ, які мають характерні юридичні ознаки для того, щоби розглядатися певним судом та розмежовувати компетенцію між судами.

У ч. 1 ст. 17 КАС України наведено перелік категорій справ, які розглядаються адміністративними судами, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів або індивідуальних актів), дій

чи бездіяльності. Наприклад, адміністративний позов про визнання протиправною відмови міської ради в наданні інформації на запит та зобов'язати надати інформацію;

2) спори адміністратора за випуском облігацій, який діє в інтересах власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

3) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Наприклад, адміністративний позов про визнання протиправним та скасування наказу про звільнення з посади інспектора митної служби і поновлення на посаді;

4) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема й делегованих повноважень. Наприклад, Виконавчий комітет районної у місті ради звернувся з позовною заявою про встановлення відсутності компетенції (повноважень) у суб'єкта владних повноважень проводити перевірку;

5) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

6) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Наприклад, адміністративний позов податкової служби про стягнення податкових зобов'язань з підприємців;

7) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом або процесом референдуму;

8) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Наприклад, позов громадянина про оскарження відмови прокуратури у наданні доступу до публічної інформації про розмір заробітної плати працівників даної прокуратури;

9) спори щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

10) спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій, експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи та інших подібних органів, рішення яких обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

11) спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб;

12) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про оборонні закупівлі»;

13) спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»;

14) спори щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»;

15) спори із суб'єктами владних повноважень із приводу проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства;

16) спори щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері проведення конкурентних процедур із відбору приватного партнера, концесіонера;

17) спори щодо оскарження законності укладення договору публічно-приватного партнерства, концесійного договору, законності змін, внесених до договору публічно-приватного партнерства, концесійного договору;

18) спори щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа.

При цьому адміністративні суди не розглядають справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України (наприклад, розгляд подання про визнання неконституційний певного положення закону);

2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства (зокрема, розгляд кримінальних справ судом);

3) про накладення адміністративних стягнень (як-от, притягнення до адміністративної відповідальності за керування транспортним засобом у стані наркотичного сп'яніння);

4) щодо відносин, які, відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулівної організації, віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції;

5) якщо позовні вимоги про оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі (наприклад, оскарження рішення сільської ради про виділення земельної ділянки разом з позовними вимогами про визнання права власності на таку земельну ділянку).

Так, згідно з ст. 17 КАС України місцевим (районні, районні у містах, міські та міськрайонні) загальним судам як адміністративним судам першої інстанції підсудні:

1) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, тобто якщо особа хоче оскаржити, до прикладу, постанову патрульного поліцейського про притягнення її до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, то такий адміністративний позов розглядатиме місцевий суд;

2) адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, щодо:

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

– уточнення списку виборців;

– оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів у сфері медіа, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників суб'єктів у сфері медіа, що порушують законодавство про вибори та референдум;

– оскарження дій чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб

До цієї категорії справ належать, наприклад, позови про включення громадянина України до списку виборців під час виборчого процесу;

3) адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, щодо:

– примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

– примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

– затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні, або особами без громадянства;

– затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію.

Отже, до цієї категорії справ належать усі спори, пов'язані з видворенням іноземців та осіб без громадянства з тих чи інших причин;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, пов'язаних із справами з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України та виборчим процесом;

5) адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917 – 1991 років»;

6) адміністративні справи за позовними заявами територіального центру комплектування та соціальної підтримки з приводу тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації. Це нова категорія позовів, яка з'явилась у зв'язку з необхідність забезпечення нормального рівня мобілізації під час воєнного стану, та передбачає звернення з позовами місцевих ТЦК (територіальних центрів комплектування) до військово-зобов'язаних осіб про тимчасове обмеження керування транспортними засобами у випадку порушення такими особами законодавства про мобілізаційний облік (невчасне оновлення даних, порушення строків взяття на військовий облік тощо).

Натомість, окружним адміністративним судам підсудні всі інші адміністративні справи, крім тих, які підсудні місцевим загальним судам.

Вищий антикорупційний суд розглядає справи про застосування санкції згідно із Законом України «Про санкції».

Проте існують випадки, коли особа, яка звертається із позовом до суду, має альтернативу (право вибору) суду, що буде розглядати її спір – місцевим загальним судом за місцем проживання чи адміністративним судом за місцезнаходженням суб'єкта влади. Такий вибір передбачено для адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань).

Апеляційні адміністративні суди як суди першої інстанції розглядають адміністративні справи:

1) у спорах за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені;

2) у спорах за участю суб'єктів владних повноважень щодо проведення аналізу концептуальної записки щодо здійснення публічно-приватного партнерства, проведення аналізу ефективності здійснення публічно-приватного партнерства;

3) у спорах щодо оскарження законності укладення договору публічно-приватного партнерства, концесійного договору, законності змін, внесених до договору публічно-приватного партнерства, концесійного договору;

4) у спорах щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері проведення конкурентних процедур з відбору приватного партнера, концесіонера.

Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи, наприклад, щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Рахункової палати, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Спеціалізований окружний адміністративний суд займає особливе місце в системі адміністративних судів і є новоствореним спеціалізованим судом першої інстанції, якому підсудні особливі адміністративні справи, зокрема:

1) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України або іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України;

2) за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання;

3) щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа;

4) щодо скасування реєстрації політичної партії, про заборону політичної партії;

5) щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з організації та проведення конкурсу на посаду заступника Генерального прокурора — керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, рішень Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

6) щодо оскарження рішень Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України, рішень Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України;

7) щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

8) щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

9) щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Бюро економічної безпеки України;

10) щодо оскарження рішень Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

11) щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів.

Вивчення та визначення адміністративно-правових спорів, які розглядаються адміністративними судами, надзвичайно важливе, адже дає можливість правильно обрати суд, який розглядатиме публічно-правовий спір, а відтак – якнайшвидше отримати судовий захист порушеного права. Натомість направлення адміністративного позову до суду, який не уповноважений його розглядати, матиме відповідні процесуальні наслідки – заявнику відмовлять у відкритті провадження або направлять справу за підсудністю до іншого суду, що ніяк не сприяє процесуальній економії часу та не виправдовує очікування заявника.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Що таке адміністративне судочинство та якими є його завдання?
2. Що таке публічно-правовий спір та які його основні ознаки?
3. Поняття принципів адміністративного судочинства та їх перелік?
4. Що означає принцип верховенства права, рівності, гласності та відкритості адміністративного процесу?
5. Розкрийте принципи права на апеляційне та касаційне оскарження, обов'язковості судового рішення, а також пропорційності розподілу удових витрат?
6. Яка існує система адміністративних судів в Україні?
7. Які суди відносять до першої ланки та які спори вони розглядають? Назвіть спеціалізовані адміністративні суди в Україні?
8. Які суди відносяться до другої та третьої ланок? Які категорії спорів ними розглядаються?
9. Які існують види публічно-правових спорів?
10. Спеціалізований окружний адміністративний суд – яке його місце в системі адміністративних судів?

Розділ 18
ПОЗАСУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ОСІБ

18.1 Поняття та специфічні особливості адміністративного оскарження

Реалізація приватною особою своїх прав і свобод неможлива без участі органів публічної влади. Кожна окрема ситуація, де особа, звертається до такого органу, або ж коли посадова особа уповноваженого органу приймає відносно приватної особи те чи інше рішення, не завжди завершується взаємним сприйняттям наслідків, що за цим настають. Якщо для такого органу оскарження відповідного рішення є проявом його адміністративно-правового статусу та відповідних повноважень, якими він наділений, то для приватної особи дія з оскарження того чи іншого рішення органу влади – один зі способів захисту своїх прав.

У науці адміністративного права адміністративне оскарження досліджується як окремий інститут адміністративного права; окремий спосіб захисту прав особи від протиправних дій чи бездіяльності органу влади; окрема стадія адміністративної процедури тощо. Відсутність єдиної теоретичної моделі вивчення адміністративного оскарження зумовлюється його правовою природою, яка має кілька форм свого зовнішнього вираження. Це призводить до досить широкого спектра різних його тлумачень. Своєю чергою, відсутність єдиного теоретичного обґрунтування поняття «адміністративне оскарження» відобразилась на рівні правового регулювання. До недавнього часу вітчизняне законодавство не містило визначення адміністративного оскарження.

Проте діючий Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює окремий розділ, у якому детально регламентується можливість оскарження прийнятого рішення адміністративним органом. Це право особи. Відповідно до ч. 1 ст. 78 Закону «право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону має особа, яка вважає, що: прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес; процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси»[567]. Сучасне адміністративне право України продовжує трансформуватися шляхом виконання взятих державою зобов'язань щодо вступу до Європейського Союзу. У цьому контексті адміністративне оскарження має отримати

[567] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

суттєве оновлення як щодо розуміння його місця серед інших елементів механізму захисту прав індивіда, так і практичного застосування в публічно-правових відносинах за участі органів публічної влади. Це вимагає суттєвого оновлення законодавства України про звернення громадян та приведення його у відповідність з іншим законодавством, яким урегульовуються відносини, що виникають із приводу оскарження особою рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади.

Дослідники, аналізуючи адміністративне оскарження як окремий інститут адміністративного права, виділяють такі його основні складові. Перша – його застосування можливе лише у правовідносинах між приватною особою та органом публічної влади, що виникають під час реалізації управлінських функцій таких органів що наділені владними повноваженнями. Друга – обов'язковою підставою адміністративного оскарження є рішення, дія або ж бездіяльність конкретного органу публічної адміністрації. Адміністративне оскарження як окремий інститут адміністративного права має відповідні ознаки. В науці адміністративного права серед науковців існують різні погляди на це питання, проте наявне й однакове бачення стосовно окремих ознак адміністративного оскарження:

– **оперативність у застосуванні** (наприклад, розгляд скарги приватної особи на рішення органу Державної податкової служби у вигляді акта податкової перевірки відбувається впродовж 10 днів із моменту надходження відповідного заперечення згідно ст. 86.7 Податкового кодексу України; судове скарження відбувається відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України в місячний строк);

– **відсутність надмірної формалізації для його використання** (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» закріплює загальні та спеціальні вимоги до звернення; вимоги до позовної заяви в межах судового оскарження приватною особою рішення державного реєстратора передбачені Розділом II «Позовне провадження» КАС України та дещо складніші, що вимагає, як правило, надання правничої допомоги);

– **реалізація адміністративного оскарження здійснюється на безоплатній основі** (на відміну від застосування медіації (оплата послуг медіатора відповідно до Закону України «Про медіацію») та судового оскарження (сплата судового збору як невід'ємної складової позовної заяви), адміністративне оскарження не вимагає від особи матеріальних витрат на його здійснення);

– **зменшення навантаження на судову систему** (адміністративне оскарження передбачається як спосіб захисту права особи перед її зверненням до суду, що має на меті зменшити навантаження на суди й результати адміністративного оскарження можуть використовуватись особою як докази під час судового оскарження)[568].

Інша група дослідників наголошують на тому, що позасудовий захист має ряд переваг та недоліків, як і будь-який інший правовий інститут. До переваг захисту прав, свобод та інтересів приватною особою в межах позасудового захисту належить:

– оперативність та швидкість вирішення спору;

[568] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. С. 620–621.

– заощадження матеріального ресурсу;
– відсутність надмірної формалізованості;
– чітка процедура використання такого способу захисту.

Серед недоліків позасудового захисту у відносинах з органами публічної влади визначають такі:

– надмірна тривалість розгляду звернення;
– відсутність обов'язку виконання рішення за результатами розгляду звернення відповідним органом влади[569].

Перелік таких позитивних та негативних рис позасудового захисту можна продовжувати у відповідному науковому дискурсі, проте вищеперераховані аспекти, в загальному, відображають особливість правової природи цього інституту адміністративного права. Зміни, що відбуваються в адміністративному праві й законодавстві щодо еволюції позасудового захисту прав, свобод та інтересів індивіда, будуть розглянуті під час висвітлення інших питань у межах цього розділу.

Незмінною залишається основне завдання позасудового захисту: надання приватній особі реальної можливості захистити свої права та свободи у відносинах із публічною адміністрацією, що реалізується ними самостійно, без звернення до адміністративного суду. Адміністративне оскарження – це чітко регламентований порядок захисту прав, свобод та інтересів приватної особи у відносинах з органами публічної адміністрації щодо видання останніми рішень, вчинення дій чи бездіяльності, які впливають на таку особу шляхом їх оскарження у встановленому законодавством порядку.

18.2 Предмет адміністративного оскарження

Аналізуючи предмет адміністративного оскарження, варто проаналізувати діюче законодавство в цій сфері. Розуміння всієї системи нормативних актів, якими врегульовується можливість застосування приватною особою такого інструменту позасудового захисту своїх прав, свобод та інтересів важливе з точки зору застосування цього інструменту. Новелою адміністративно-правового регулювання стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», яким визначено окремий етап такої процедури, що відповідає загальновизнаній концепції здійснення оскарження особою прийнятого рішення адміністративного органу.

На думку І. В. Бойко, основу нового закону формують відповідні стандарти належного адміністрування які прийняті Європейським Союзом для держав, що до нього входять. Серед них: право особи бути вислуханою, доступ до матеріалів справи, обов'язок публічної адміністрації мотивувати свої рішення тощо. Ним надаються ці гарантії особі, яка звертається до публічної адміністрації із заявою про державну реєстрацію земельної ділянки, актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно, транспортних засобів, про виділення земельної ділянки, про оформлення

[569] Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Клинчук та інші ; за загальною редакцією П. Діхтієвського. Київ : Видавництво «Людмила», 2023. С. 724.

паспорту, про видачу ліцензії, дозволу тощо. Впроваджено нові правила адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади[570].

Оскарження ж відповідного адміністративного акту є факультативним етапом, оскільки приватна особа може й не мати наміру його оскаржувати, якщо він забезпечив реалізацію її суб'єктивних права та свобод (наприклад, надання дозволу на розміщення реклами; одержання ліцензії для здійснення професійної діяльності медіатора; одержання витягу з Реєстру прав власності нерухомого майна тощо). Прикладами негативного адміністративного акта до якого, очевидно, особою застосується адміністративне оскарження, є відмова в перерахунку пенсійних виплат; відмова у призначенні субсидії; прийняття постанови у справах про адміністративне правопорушення адміністративною комісією та інші.

У науково-практичному коментарі Закону України «Про адміністративну процедуру» вказується, що «для оцінки значення інституту адміністративного оскарження необхідно пам'ятати, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може сам прийняти адміністративний акт (видати ліцензію, дозвіл на будівництво тощо), і особа в будь-якому разі ще чекатиме, поки адміністративний орган виконає судове рішення. Адміністративне оскарження дозволяє досягти бажаного результату в значно коротші терміни, тобто є оперативніше порівняно із судовим оскарженням»[571].

Сучасне вітчизняне адміністративне право перебуває на етапі кардинального переосмислення місця та значення адміністративного оскарження. Сформовані та рекомендовані для закріплення на законодавчому рівні науковцями, суддями, представниками органів публічної влади пропозиції приведуть до істотних змін у правовому регулюванні застосування адміністративного оскарження саме на основі загальноєвропейської правової традиції адміністративного права.

Одним із важливих питань, які необхідно вирішити, є гармонізація законодавства про адміністративну процедуру із вже діючими нормативними актами, які також передбачають процедурні складові застосування такого механізму позасудового захисту. В такому аспекті чинний Закон України «Про звернення громадян» не відповідає оновленому законодавству у цій сфері. З цією метою напрацьовано окремий проєкт Закону України «Про звернення громадян», який поки що не прийнято, однак без такого застосування адміністративного оскарження ускладниться через конфлікт норм, які містяться у новому законодавстві про адміністративну процедуру, та діючим Законом України «Про звернення громадян».

Особливості адміністративного оскарження зафіксовані у спеціалізованому законодавстві, яким урегульовуються публічно-правові відносини між приватною особою та відповідним органом влади в податковій та митній сферах, державної реєстрації та дозвільної діяльності, застосування адміністративної відповідальності

[570] Бойко Ірина. Навіщо Україні новий Закон «Про звернення». Реформа державного управління. URL: https://par.in.ua/information/publications/472-navishcho-ukraini-novyi-zakon-pro-zvernennia (дата звернення: 12.12.2025).

[571] Про адміністративну процедуру : науково-практичний коментар до Закону України / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. С. 426.

за вчинення адміністративних правопорушень тощо. До таких нормативних актів належать: Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інші. Слід пам'ятати про те, що приведення у відповідність усіх нормативних актів із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» є одним із важливих завдань, які необхідно виконати в межах євроінтеграційних змін, що відбуваються в адміністративному праві. Положення закону визначають спільні для всіх органів публічної влади, які реалізують свої повноваження забезпечуючи реалізацію та захист прав приватної особи принципи та етапи такої процедури, що уніфікує порядок адміністративного оскарження з певними особливостями, зумовленими сферою публічно-правових відносин.

Тобто механізм адміністративного оскарження застосовуватиметься через взаємодію кількох нормативних актів, загального (Закон України «Про адміністративну процедуру») та спеціальних (наприклад, Податковий кодекс України, Митний кодекс України тощо). Врахування основних положень якими забезпечується адміністративна процедура в кожній індивідуальній справі що стосується видання адміністративного акта, є невід'ємною складовою забезпечення концепції «доброго врядування».

Відмежування адміністративного оскарження від інших інструментів (форм) позасудового захисту прав особи здійснюється шляхом визначення, чи діє орган влади як представник публічної адміністрації. Якщо відповідь ствердна, слід застосовувати адміністративне оскарження, врегульоване Законом України «Про адміністративну процедуру». Якщо ж особа має намір поскаржитися на дії керівника комунального закладу який не виконує належним чином своїх обов'язків щодо забезпечення її дитини безпечними умовами навчання у зв'язку з відсутністю бомбосховища, вона може звернутись до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до іншого органу публічної влади. У цьому випадку хоча й спостерігаємо бездіяльність керівника закладу освіти, однак, у цій ситуації ним не видається адміністративного акта. Тому можна застосувати інші форми позасудового захисту прав особи. Оскарження в адміністративному порядку є таким лише в межах діяльності органу публічної адміністрації як адміністративного органу.

Отже, адміністративне оскарження – одна із форм позасудового захисту прав та свобод приватної особи, яка застосовується до результатів діяльності відповідних органів публічної влади щодо реалізації повноважень публічної адміністрації.

18.3 Адміністративна скарга та її елементи

Початок адміністративного оскарження вимагає від приватної особи вчинення активних дій, які полягають у формулюванні своєї незгоди із рішенням, дією чи бездіяльністю органу публічної влади. Свої міркування, факти та докази, що стосуються

конкретної ситуації, вона повинна відобразити у процедурному документі. Діючі сьогодні, однак, протилежні між собою Закони України «Про адміністративну процедуру» та «Про звернення громадян» визначають загальні та спеціальні вимоги до такого документа. На сьогодні діючий закон про адміністративну процедуру є загальним щодо особливостей адміністративного оскарження прийнятого рішення у формі адміністративного акту. Відтак необхідно застосовувати норми, якими врегульовуються підстави оскарження, строки, форма скарги, правовий статус органів що уповноважені розглядати скарги що надходять від осіб й стосуються конкретних рішень.

Відповідно до ч. 1 ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру», право на адміністративне оскарження з'являється в особи, яка вважає, що адміністративним актом, який було прийнято адміністративним органом, може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес (наприклад, розміщення реклами на бігборді, який встановлено навпроти багатоквартирного будинку що загороджує вигляд із вікна); окреме процедурне рішення, дія чи бездіяльність адміністративного органу може негативно вплинути на особу, її права, свободи, законні інтереси. Адміністративне оскарження, згідно із цими двома підставами, може реалізовуватись як після прийняття адміністративного акта, так і під час адміністративної процедури, на відповідній стадії. Це робить такий інструмент подібним до судового захисту де позивач може здійснювати апеляційне / касаційне оскарження після набранням законної сили рішенням суду, а також під час участі на окремому етапі судового розгляду.

Якщо звернення в межах Закону України «Про звернення громадян» подається залежно від предмета звернення та має різні назви (скарга, пропозиція, заява), відповідно й предмет звернення різний. Це створює певну незручність як для самої приватної особи, так і для органу влади, до якого таке звернення адресовано. Законодавством про адміністративну процедуру визначено чіткий перелік вимог, які може ставити особа перед адміністративним органом.

Відповідно до ч. 2 ст. 78 Закону залежно від обставин справи, особа може вимагати в адміністративного органу вчинення однієї з таких дій:

– припинити вчинення певної дії;

– визнати дії адміністративного органу такими, що є протиправними, з усуненням наслідків;

– виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу;

– скасування адміністративного акта або ж визнання його протиправним загалом чи окремих його частин;

– визнання адміністративного акта, (його окремих положень) протиправним, якщо це призвело до настання незворотних правових наслідків;

– вчинення адміністративним органом необхідних дій із метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди;

– визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії[572].

Адміністративне оскарження приватною особою може відбуватися до прийняття адміністративного акта, якщо:

– адміністративний орган відмовляється розпочати адміністративне провадження;

– адміністративний орган, при наявності підстав, відмовляє в залученні особи у якості заінтересованої особи;

– прийнято рішення про відмову у задоволенні заяви щодо відводу посадової особи адміністративного органу чи особи, яка сприяє розгляду справи;

– ухвалено рішення про зупинення чи закриття адміністративного провадження; відмову в доступі до матеріалів справи або обмеження в такому доступі;

– інші рішення в межах адміністративної процедури.

Відповідно до ч. 4. ст. 78 Закону особа може звернутись зі скаргою на іншу процедурну дію або ж прийняте процедурне рішення адміністративного органу, крім зазначених вище випадків, якщо вона подана ***до завершення провадження, розглядатимуться після прийняття адміністративного акта.*** Якщо бездіяльність адміністративного органу призведе до неприйняття відповідного адміністративного акта, або буде допущено надмірне затягування з прийняттям процедурного рішення / вчинення процедурної дії, приватна особа має право оскаржити таку дію чи бездіяльність. Якщо рішення не буде прийнято за результатами розгляду скарги (наприклад, буде безпідставно відмовлено у задоволенні клопотання про залучення експерта до розгляду справи), скаргу на вчинення такої дії може бути подано лише один раз, крім випадків, передбачених законом.

Скарга може подаватись одноособово (як-от скарга заявника щодо відмови у видачі закордонного паспорта органом Державної міграційної служби України) чи групою осіб (наприклад, колективна скарга мешканців багатоквартирного будинку щодо неприйняття рішення органом місцевого самоврядування по знесенню незаконної добудови перед входом у будинок).

За загальним правилом, до скарги застосовуються нормативні та формальні вимоги, передбачені ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру». Особа може подати скаргу в письмовій формі (електронній або паперовій), окрім випадків, коли вона озвучується в усній формі з подальшим фіксуванням уповноваженою особою в матеріалах справи. Обов'язковими елементами скарги є:

– повне найменування адміністративного органу, до якого направлятиме скаргу особа;

– відомості про особу, достатні для її ідентифікації (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання / перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні

[572] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. UR : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

дані); у випадку подання скарги представником особи обов'язково зазначаються відомості про представника;

– вимоги скаржника та їх обґрунтування;
– дата складення скарги.

Обов'язковою умовою прийняття скарги адміністративним органом є наявність підпису скаржника залежно від її форми (письмова форма або електронний підпис). Скарга, яка не відповідає за своєю назвою чи формою вищезазначеним вимогам, проте є скаргою за своїм змістом, повинна розглядатися за правилами адміністративного оскарження, передбаченими Законом України «Про адміністративну процедуру».

18.4 Принципи адміністративного оскарження

Принципи права є важливим феноменом. Їх законодавче визначення не лише на рівні Конституції України, але й галузевого законодавства визначає конкретний вектор розвитку суспільних відносин, що врегульовуватимуться нормами права, окремими інститутами та галузями. Законодавство про адміністративну процедуру у своїй основі містить чітко визначені принципи. Вони тісно пов'язані із принципами адміністративного права. Їх застосування в конкретній ситуації, що пов'язана з реалізацією приватною особою адміністративного оскарження неможливе без додержання принципів такого оскарження як самою особою, так й адміністративним органом, до якого буде направлено таку скаргу. Водночас, ці принципи ідентифікують такий спосіб захисту права приватної особи серед інших способів позасудового захисту, визначаючи його особливості.

Перелік таких принципів визначено ч. 2 ст. 3 Закону України «Про адміністративну процедуру». Зважаючи на те, що адміністративне оскарження є факультативною стадією, поширення принципів адміністративної процедури на її застосування постає логічним продовженням забезпечення права особи на належне врядування. З іншого боку, адміністративний орган, приймаючи чи відмовляючи особі щодо розгляду конкретної скарги, зобов'язаний детально роз'яснити підстави такої відмови та право особи на оскарження такого рішення із зазначенням конкретних норм законодавства про адміністративну процедуру та іншого галузевого законодавства. Вплив принципів адміністративної процедури якісно відрізнятиме розгляд скарги адміністративним органом від порядку, передбаченого Законом України «Про звернення громадян». Відтепер конкретна посадова особа, яка відповідає за розгляд переданої їй скарги, повинна буде детально викласти причини такої відмови, а у випадку прийняття позитивного рішення у справі – не зможе затягувати строк розгляду та прийняття відповідного рішення, оскільки це матиме негативні наслідки.

Аналізуючи принципи адміністративної процедури, варто наголосити на тому, що їх правильне застосування, у переважній більшості випадків, не лише надаватиме скаржнику додаткові гарантії розгляду поданої ним скарги, але й допомагатиме адміністративному органу розглянути подану скаргу та прийняти обґрунтоване рішення,

виходячи з обставин справи, поданих доказів, документів тощо. Це ще одна якісна відмінність від діючого поки що законодавства про звернення громадян, коли особа могла тривалий час безрезультатно комунікувати з органом влади щодо розгляду справи по суті, однак так і не отримати відповіді або ж вирішення справи шляхом задоволення скарги.

Зважаючи на те, що адміністративне оскарження є однією зі стадій адміністративної процедури, хоча й факультативною, принципи адміністративної процедури, перелічені у ч. 3 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», повною мірою застосовуватимуться під час використання приватною особою такого способу захисту свого права в позасудовому порядку. Тож доцільно охарактеризувати ці принципи, враховуючи особливості адміністративного оскарження.

Верховенство права, законність та юридична визначеність. Адміністративний орган зобов'язаний реалізувати свої повноваження, виходячи з такого положення Основного Закону: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»[573]. Під час розгляду адміністративної скарги повинно бути забезпечено захист прав і свобод скаржника з врахуванням складності справи, наданих доказів. Такий розгляд слід проводити із додержанням встановлених строків, а прийняте рішення має бути зрозумілим для скаржника через те що він, використовуючи такий спосіб позасудового захисту, розраховує на реалізацію свого суб'єктивного права або ж одержання відповідного правового статусу.

Рівність перед законом. Забезпечення рівності приватних осіб під час адміністративного оскарження є проявом аналізованого принципу. На адміністративний орган покладається обов'язок забезпечити таку рівність незалежно від ознак статі, раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, віку тощо. Перелік захищених ознак, наявність яких забороняє будь-яке нерівне ставлення до приватних осіб, наведений у ч. 1 ст. 7 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Обґрунтованість. Повнота з'ясування в усіх обставин під час адміністративного оскарження, забезпечення їх належності, вивчення наданих доказів та врахування обставин під час розгляду поданої скарги – важлива складова принципу обґрунтованості. Для адміністративного органу ним встановлюється обмеження щодо застосування розсуду під час прийняття рішення у справі. Цим скаржнику гарантується додатковий захист від будь-яких свавільних дій посадової особи, колегіального органу, що можуть спричинити «поверховий» аналіз поданої скарги, а відтак – прийняти рішення, яке не враховуватиме вказані в поданих документах обставини, важливі для прийняття рішення. Розгляд скарги завершується або виданням адміністративного акта, або ж відмовою в такому. У цьому сенсі варто зазначити що прийняття рішення не повинно бути таким, що враховує лише формальні обставини, проте залишає поза увагою важливі докази.

[573] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. UR : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 16.12.2025).

Безсторонність. Цей принцип застосовується до адміністративного органу та конкретних посадових осіб, які за своїми функціональними обов'язками визначені як такі, що здійснюватимуть розгляд скарги. Перелік суб'єктів розгляду закріплено ч. 1 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру» (адміністративний орган вищого рівня; орган виконавчої влади – щодо делегованих повноважень відповідному органу місцевого самоврядування; адміністративна комісія з розгляду скарг). Під час розгляду конкретної скарги на посадових осіб які його здійснюватимуть поширюється обов'зок не мати будь-якої неправомірної зацікавленості чи заінтересованості щодо кінцевого результату оскарження. Будь-яка участь заінтересованої особи нівелює додержання безсторонності, а відтак – слугуватиме вагомою підставою для подальшого оскарження результатів розгляду скарги вже в судовому порядку. Наприклад, посадова особа, яка входить до складу адміністративної комісії з розгляду скарг при Управлінні пенсійного фонду України у Н-ській області є близькою особою посадової особи Н., яка відмовила громадянину Р. у перерахунку пенсії. Така особа не може брати участь у розгляді скарги громадянина Р. Чіткі підстави, які унеможливлюють додержання безсторонності, а також дії, що усувають таку ситуацію, передбачені ст.ст. 22–24 Закону України «Про адміністративну процедуру»[574].

Добросовісність і розсудливість. Розгляд скарги, яка подана приватною особою до відповідного адміністративного органу, вимагає від такого органу дій, які є добросовісними, тобто такими, які відповідають здоровому глузду, загальноприйнятим нормам моралі, логіки та дотримання вимог чинного законодавства. Добросовісне прийняття рішення – дія адміністративного органу із щирими намірами в частині реалізації своїх повноважень, досягнення поставлених цілей і справедливого результату без переслідування персональної вигоди для окремих осіб що представляють такий орган (наприклад, під час розгляду адміністративної скарги щодо негативного адміністративного акта органами податкової служби, комісією з розгляду скарг витребовуються додаткові документи з інших органів влади, що може вплинути на прийняття рішення по справі)[575]. З іншого боку, скаржник не повинен зловживати своїми процедурними правами під час розгляду скарги відповідним адміністративним органом. Це буде проявом недобросовісності вже з боку приватної особи, що може призвести до прийняття процедурних рішень, наприклад, відмови в задоволенні поданих клопотань, заяв тощо.

Розсудливість є не чим іншим, як конкретним рішенням, дією чи бездіяльністю адміністративного органу під час розгляду скарги, коли вони здійснюються відповідно до закону та з додержанням здорового глузду. Протилежними ж будуть безрозсудливі рішення, дії, бездіяльність, які не лише порушують вимоги законодавства,

[574] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

[575] Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ, 2007. Т. 1. С. 40.

але й не відповідають загальноприйнятим вимогам моралі та логіки. Приклад порушення розсудливості – задоволення однакових за змістом клопотань скаржника щодо залучення експерта для проведення експертизи якщо таке рішення вже було задоволено раніше.

Пропорційність. Цей принцип безпосередньо стосується наслідків які можуть настати за результатами прийнятого адміністративним органом рішення для приватної особи. Застосування цього принципу в практичній площині відбувається, наприклад, під час реалізації таким органом дискреційних повноважень. Він є частиною принципу верховенства права, законності та юридичної визначеності. Якщо під час розгляду скарги посадовою особою чи відповідним колективним органом у скаржника вимагатимуть надання документів або відомостей, які не стосуються розгляду, матиме місце використання повноважень із порушенням вимог, передбачених ст. 19 Конституції України та Закону України «Про адміністративну процедуру». Наприклад, під час розгляду скарги на відмову у видачі дозволу на розміщення реклами орган місцевого самоврядування вимагатиме документи, які стосуються фінансових операцій фізичної особи-підприємця, та передання їх іншим особам, що мають інтерес у розгляді справи. Те ж саме стосується оскарження особою негативного адміністративного акта в позасудовому порядку (наприклад, застосування штрафу за результатами перевірки екологічного законодавства контролюючим органом). Накладення стягнення має здійснюватись із врахуванням обставин справи, правопорушення, часу та місця вчинення. Якщо такі фактори не будуть враховані або ж враховуватимуться частково, матиме місце порушення пропорційності. Цим самим адміністративне оскарження може поновити порушені права особи.

Відкритість. Один з основоположних принципів адміністративної процедури адміністративного оскарження. У ньому виражається один з аспектів додержання адміністративним органом концепції «Good governance». Забезпечення відкритості покладає на адміністративний орган обов'язок організувати для скаржника доступ до інформації, яка безпосередньо пов'язана з такою скаргою. Простежується зв'язок із ч. 3. ст. 32 Конституції України, якою закріплено «право кожного громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею»[576].

Загальне положення, яке стосується забезпечення доступу до матеріалів справи, не лише заявника, але й скаржника або ж інших учасників провадження, закріплено п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру». Так, учасник адміністративного провадження має право «ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, у тому числі з використанням технічних засобів, під час здійснення та після завершення адміністративного провадження, отримувати

[576] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 16.12.2025).

інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) під час здійснення адміністративного провадження»[577].

Своєчасність і розумний строк. Хоча ці два поняття об'єднані в один принцип, який стосується як усієї адміністративної процедури, так і адміністративного оскарження, вони виконують різні функції. Принцип добре відомий у межах застосування судового захисту прав особи в межах Кодексу адміністративного судочинства України (п. 10 ч. 2 ст. 2 КАС України «принцип своєчасності, тобто вирішення справи, вчинення дій протягом розумного строку»). За його допомогою адміністративними судами здійснюється перевірка рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів.

Своєчасність полягає в тому, що адміністративний орган має забезпечити розгляд скарги до моменту, а конкретніше – до настання обставин, коли результати розгляду скарги для особи втратять актуальність. Наприклад, оскарження відмови у видачі ліцензії на здійснення медичної практики актуальне для особи до моменту її виїзду закордон. Тому слід застосовувати складову своєчасності безпосередньо.

Розумний строк мається на увазі найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження, розгляду адміністративної скарги. Проте адміністративний орган зобов'язаний виконати вимоги законодавства, що встановлюють граничні строки такого розгляду. В контексті саме розгляду скарги вони можуть окремо встановлюватись іншими спеціальними нормативними актами. Тому варто звертати увагу на співвідношення норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та, наприклад, Податкового кодексу України, Митного кодексу України, Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» тощо.

Ефективність. Приватна особа завжди оцінюватиме діяльність адміністративного органу не лише за результатом розгляду скарги, але й за продемонстрованою під час цього ефективністю. Суть цього принцип полягає в тому, що обов'язок з розгляду скарги таким органом, в межах наявних повноважень, має здійснюватись якомога простіше для особи, ефективно та без значних фінансових витрат. Якщо під час розгляду справи буде достатньо використати надані до скарги докази, без витребування додаткових документів від інших органів влади, розгляд скарги повинен відбутися саме з врахуванням таких обставин. У цьому виражається не лише забезпечення своєчасності та розумності строків розгляду скарги, але й спрощення, якщо це можливо, розгляду відповідної справи.

Прикладами норм Закону України «Про адміністративну процедуру», де може бути застосований принцип ефективності, є ті, якими визначаються види проваджень у справі (ст.ст. 60–63): невідкладний розгляд та вирішення справи; розгляд і вирішення справи у письмовому провадженні; розгляд і вирішення адміністративної справи із заслуховуванням учасників (ст. 63) тощо.

Презумпція правомірності дій і вимог особи. Характерний принцип для адміністративної процедури, що виступає додатковою гарантією захисту прав приватної

[577] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

особи під час взаємодії з адміністративними органами, зокрема під час розгляду адміністративної скарги. Відповідно до ст. 15 Закону України «Про адміністративну процедуру», правомірність дій і вимог особи зберігається до того часу, поки інше не буде доведено безпосередньо під час розгляду справи. Будь-які сумніви зі сторони адміністративного органу щодо дій та вимог особи, які спричинені різним трактуванням правових норм, мають тлумачитися на користь особи.

Він спрямовується на забезпечення правового становища приватної особи в публічно-правових відносинах з адміністративними органами. Особливо тоді, коли вирішується питання позитивного чи негативного розгляду її ситуації. Саме на адміністративний орган покладається обов'язок ужити всі необхідні заходи для з'ясування обставин справи всебічно. Наприклад, при розгляді скарги адміністративним органом встановлено що під час розгляду заяви громадянина Р. щодо реєстрації громадської організації орган реєстрації застосував норму права яка була змінена на момент прийняття негативного рішення у відмові реєстрації. Встановлення факту застосування норми права, яка втратила чинність, що призвело до відмови в реєстрації громадської організації, буде проявом всестороннього розгляду скарги та її задоволення.

Офіційність. Надходження адміністративної скарги (наприклад, відмова в реєстрації громадської організації) до відповідного суб'єкта розгляду скарги покладає на останнього дотримання трьох вимог. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративний орган має встановити обставини, які мають значення для справи та її вирішення. У випадку якщо наявних доказів чи фактів недостатньо, ним, з власної ініціативи, забезпечується збирання документів, інших доказів як за участю особи, так і без неї. Наступною є вимога, суть якої полягає в тому що в жодному разі такий орган не може покладати обов'язок на скаржника самостійно отримувати документи, докази, які необхідні для розгляду справи, за винятком випадків, якщо такий обов'язок установлений для скаржника. Останньою складовою принципу офіційності є заборона вимоги адресованої адміністративним органом скаржнику щодо надання документів та відомостей, якими володіють інші адміністративні органи, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, якщо такі належать до сфери управління такого органу.

Інші статті Закону також містять положення, що демонструють реалізацію офіційності на різних стадіях адміністративної процедури, в тому числі – адміністративного оскарження. Як зауважують автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру», «...на принципі офіційності має ґрунтуватися вирішення колізій з чинними нормативними актами до часу їх приведення у відповідність із ЗАП. Зокрема, це стосується ситуацій з двома наступними типами колізій, які зумовлені досить «типовими» підставами для відмов у сфері адміністративних послуг: «формальною» відмовою у задоволенні заяви з підстав неповного переліку поданих документів; та/або «формальною» відмовою

у задоволенні заяви з підстав виявлення недостовірних відомостей»[578]. Додержання цього принципу вкрай важливе як дієвий запобіжник від необґрунтованої відмови адміністративного органу у прийнятті скарги, якщо будуть встановлені незначні відхилення від вимог щодо її оформлення, що додає приватній особі впевненості у вирішенні публічно-правового спору.

Право на участь в адміністративному провадженні. Один із базових принципів адміністративного оскарження. З його допомогою скаржнику гарантується право на активну участь у розгляді скарги та захисті від будь-якої свавільної, суб'єктивної дії адміністративного органу, особливо, якщо вона спрямована на нівелювання об'єктивними доказами по скарзі, що може вплинути на прийняття негативного рішення щодо особи. Надання можливості скаржнику висловити свою думку в ситуації, що склалася, дозволяє забезпечити дотримання принципу відкритості та офіційності. Більше того, у ст. 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» знайшло відображення положення, визначене Резолюцією (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи від актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року, якою визначається кілька важливих елементів участі: право особи бути вислуханою, доступ до інформації, допомога та представництво[579].

Перелік статей Закону України «Про адміністративну процедуру», у яких знаходить прояв принцип участі, значний. Наведемо кілька прикладів: права та обов'язки учасників адміністративного провадження (ст. 28), залишення заяви без руху (ст. 43), обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи до розгляду та вирішення (ст. 47), розгляд клопотання учасника адміністративного провадження (ст. 50), докази (ст.53), пояснення та зауваження учасника провадження (ст. 54) та інші. Додержання цього принципу залежить і від рівня дотримання адміністративним органом принципів належного врядування.

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про адміністративну процедуру», особа наділяється правом оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність конкретного адміністративного договору за правилами, що передбачені цим законом (адміністративне оскарження) або в межах Кодексу адміністративного судочинства України (судове оскарження). Обов'язок повідомлення особи про наявність у неї права адміністративного та судового оскарження покладається на адміністративний орган, яким прийнято адміністративний акт, якщо останній негативно впливає на права, свободи чи приватні інтереси такої особи. Обов'язковою формальною складовою негативного адміністративного акта (резолютивна частина) є інформація щодо порядку оскарження адміністративного акта, найменування відповідного адміністративного органу, адміністративного суду, строку, в який можна здійснити адміністративне та судове оскарження.

---

[578] Про адміністративну процедуру : науково-практичний коментар до Закону України «» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. С. 92.

[579] RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://rm.coe.int/16804dec56 (date access: 10.12.2025).

Зважаючи на те що на сьогодні гармонізація вітчизняного законодавства із Законом України «Про адміністративну процедуру» ще не завершилася, траплятимуться випадки появи прогалин. Якщо у спеціальному законі відсутній обов'язок для адміністративного органу зазначати в негативному адміністративному акті інформацію про його оскарження, варто застосовувати положення Закону України «Про адміністративну процедуру»[580].

18.5 Суб'єкти розгляду адміністративної скарги

Важливою складовою адміністративного оскарження є суб'єкти, які беруть участь у ньому. Відповідно до законодавства про адміністративну процедуру, існують три види таких суб'єктів.

Суб'єкт розгляду скарги. Згідно з ч. 1 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративну скаргу може розглядати: адміністративний орган вищого рівня (наприклад, Відділом обслуговування громадян відмовлено особі в перерахунку пенсії; адміністративним органом вищого рівня виступатиме Управління пенсійного фонду у відповідній області), якщо інший суб'єкт не передбачений законом. Якщо ж негативний адміністративний акт видано органом місцевого самоврядування, якому делеговані такі повноваження, адміністративне оскарження варто здійснювати до центрального органу виконавчої влади, яким реалізується політика держави у відповідній сфері (наприклад, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України створено апеляційну комісію на рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності)[581].

Законом визначено можливість розгляду адміністративних скарг, які здійснюються спеціально уповноваженими на це органами. Прикладом такого адміністративного органу може бути Ліцензійна комісія Міністерства охорони здоров'я України, яка, відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України 25.07.2023 № 1352, розглядає «матеріали перевірок органом ліцензування додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов (скарги, що стали підставою для проведення позапланових перевірок, повідомлення органом ліцензування ліцензіатів про проведення планових перевірок, актів, складених за результатами проведення таких перевірок, та розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов»[582].

---

[580] Про адміністративну процедуру : науково-практичний коментар до Закону України / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимощука Київ, 2023. С. 102.

[581] Розгляд скарг на рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики. URL: https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=RozgliadSkargNaRishenniaUpovnovazhenogoOrganuProNeobkhidnistUsunenniaPorushenPrintsipivDerzhavnoiReguliatornoiPolitiki (дата звернення: 10.12.2025).

[582] Про затвердження Положення про Ліцензійну комісію Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 1352 від 25.07.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1352282-23#Text (дата звернення: 10.12.2025).

Відповідно до ч. 2 ст. 79 Закону України «Про адміністративну процедуру», суб'єктом розгляду адміністративної скарги може бути утворено комісію, що є новелою процедури адміністративного оскарження. Склад комісії формується як із посадових осіб адміністративного органу, так і з представників інституцій громадянського суспільства (не більше третини від загального складу). За результатами роботи комісія оформляє висновок. Він має рекомендаційний характер, але керівник або ж інша уповноважена особа адміністративного органу зобов'язані його розглянути. Рішення щодо скарги таким органом приймається не пізніше ніж на 5-й робочий день із дня отримання рішення комісії з розгляду скарг. Якщо висновок комісії не буде враховано під час прийняття остаточного рішення, адміністративний орган зобов'язаний обґрунтувати це та додати такий висновок до остаточного рішення[583].

Якщо, згідно з ієрархічною підпорядкованістю, адміністративний орган вищого рівня відсутній, адміністративна скарга, що стосується прийнятого адміністративного акта, рішень, дій чи бездіяльності, у межах адміністративної процедури подається до адміністративного органу, який видав адміністративний акт за умови утворення ним комісії з розгляду скарг. Якщо комісію не створено, скаржнику необхідно здійснювати судове оскарження відповідно до вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» та Кодексу адміністративного судочинства України.

Обов'язковою вимогою під час розгляду адміністративної скарги є недопущення до її розгляду посадової особи, яка прийняла адміністративний акт, вчинила дію або ж допустила бездіяльність. Вона не бере участі в розгляді скарги.

Скаржник. Правовий статус приватної особи під час адміністративного оскарження регулюється ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру». Таке право виникає з моменту необхідності захисту її права, свободи, законного інтересу за допомогою адміністративного органу та скерованої до нього скарги. Адміністративне оскарження здійснюється особою щодо виданого адміністративного акта, прийняття окремого процедурного рішення, вчинення дії, допущення бездіяльності[584]. Наприклад, скарга мешканців будинку на бездіяльність комунального підприємства на неналежне виконання договірних зобов'язань щодо вивезення сміття не буде адміністративним оскарженням. Проте, якщо комунальне підприємство, яке обслуговує прибудинкову територію, виконає рішення виконавчого комітету міської ради щодо переміщення ігрової площадки для дітей, про що мешканців не повідомлялося, матиме місце виконання адміністративного акта, вчинення дій, які на це спрямовані. Відтак, мешканці будинку матимуть право звернутися зі скаргою до міської ради в межах адміністративного оскарження.

У межах адміністративного оскарження, відповідно до ч. 2 ст. 78 Закону України «Про адміністративну процедуру», скаржник може вимагати: «1) припинення

[583] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

[584] Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. С. 139.

вчинення адміністративним органом певної дії; 2) визнання дії адміністративного органу протиправною та усунення її наслідків; 3) виконання адміністративним органом іншої дії, на яку особа має право і яка не була виконана на її вимогу; 4) визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень; 5) визнання протиправним виконаного адміністративного акта чи окремих його положень, що призвело до настання незворотних правових наслідків; 6) вчинення адміністративним органом необхідних дій з метою відновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу особи, а також усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди; 7) визнання бездіяльності адміністративного органу протиправною та зобов'язання вчинити певні дії»[585].

Оскільки скаржник є учасником адміністративного провадження, він може користуватися переліком прав, які визначені ч. 1 ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру»:

– отримання вичерпної інформації від адміністративного органу про здійснення адміністративного провадження, наявні права та обов'язки в межах такого провадження;

– брати участь у провадженні особисто або за допомогою свого представника;

– здійснювати ознайомлення з матеріалами справи, робити витяги, копії, отримувати інформацію про вчинювані процедурні дії та прийняті рішення; якщо інформація, що міститься у документах з обмеженим доступом, будь-яке ознайомлення забороняється;

– виступити в адміністративному органі по суті скарги до прийняття рішення яке негативно може вплинути на неї;

– 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 тощо[586].

Особи, які сприяють розгляду справи. Оскільки адміністративне оскарження може стосуватися, наприклад, прийнятого адміністративним органом адміністративного акта, для розгляду адміністративної скарги може знадобитися допомога осіб, які мають спеціальні знання у відповідній сфері. Перелік осіб, які сприяють розгляду адміністративної скарги, наведено в ч. 1 ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру». Ними є: свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. Наприклад, під час розгляду скарги на негативний адміністративний акт щодо відмови в перерахунку пенсії на підставі неврахування додаткового трудового стажу, адміністративний орган (комісія з розгляду адміністративних скарг) може залучити свідків, які підтвердять

[585] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

[586] Про адміністративну процедуру : Науково-практичний коментар до Закону України / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. С. 139.

чи спростують доводи скаржника або Управління пенсійного фонду. Експерт може залучатися до розгляду адміністративних скарг, які пов'язані з відмовою в реєстрації транспортного засобу. Спеціаліст може бути залучений для розгляду адміністративної скарги, яка стосується бездіяльності адміністративного органу щодо призначення особі інвалідності. Перекладачі – під час розгляду адміністративних скарг щодо негативних адміністративних актів Державної міграційної служби України, що прийняті відносно іноземців які перебувають на території нашої держави.

18.6 Процедура адміністративного оскарження

Її правова природа зумовлена загальними положеннями адміністративної процедури. З цього випливають такі **ознаки** процедури адміністративного оскарження, використовуючи положення чинного законодавства про адміністративну процедуру:

– врегульовується нормами Конституції України, законодавства про адміністративну процедуру; діючим Законом України «Про звернення громадян» передбачено власну процедуру звернення приватної особи, що суперечить положенням законодавства про адміністративну процедуру;

– спеціальні нормативні акти встановлюють специфіку адміністративного оскарження (наприклад, норми Податкового кодексу Україні, Митного кодексу України передбачають окрему процедуру адміністративного оскарження);

– адміністративне оскарження – окрема стадія адміністративної процедури, що врегульовується окремим розділом Закону України «Про адміністративну процедуру» (Розділ VI).

Процедура адміністративного оскарження, за аналогією з адміністративного процедурою, має такі етапи: ініціювання провадження; підготовка органом, який розглядатиме скаргу, необхідних матеріалів для її розгляду; безпосередній розгляд скарги. Окремо Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає можливість оскарження заходів впливу щодо виконання адміністративного акта як окремий вид адміністративного оскарження.

Ініціювання провадження відбувається після надходження скарги, в день її реєстрації. Подана скарга має відповідати вимогам, передбаченим ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру»[587]. Істотні елементи скарги проаналізовані в підрозділі 18.3. «Адміністративна скарга та її елементи» цього підручника.

Окремі нормативні акти встановлюють інші вимоги до подання скарг на рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу. Це пов'язано з тим, що не всі акти законодавства приведені у відповідність із законодавством про адміністративну процедуру. Прикладом іншого порядку звернення зі скаргою є Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1128 «Про затвердження Порядку розгляду

[587] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції»[588]. Відповідна процедура подання скарги, її розгляду, залучення скаржника, прийняття рішення за результатами розгляду сформована на основі законодавства про звернення громадян, що не відповідає сучасній тенденції забезпечення права особи – на адміністративне оскарження на підставі актуального законодавства про адміністративну процедуру.

Процедура адміністративного оскарження, станом на сьогодні, відмінна й у Податковому кодексі України, Митному кодексі України. Потребує вирішення також питання про поширення загальних вимог до адміністративного оскарження на провадження у справах про адміністративні правопорушення. У всіх зазначених випадках необхідно застосовувати однаковий підхід для реалізації такої процедури, що дозволить забезпечити приватну особу ефективним механізмом захисту своїх прав, свобод та законних інтересів від діяльності адміністративного органу в конкретних випадках.

Важливі й строки подання скарги. Відповідно до ч.1 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру», визначається кілька випадків обчислення строків для звернення зі скаргою:

– оскарження адміністративного акта здійснюється впродовж *30-ти календарних днів з дня доведення його до відома скаржника,* якщо він був учасником провадження щодо видання такого адміністративного акта;

– оскарження адміністративного акта особою, на право, свободу чи законний інтерес якої він негативно впливає, проте вона не була учасником провадження, подається протягом 30-ти календарних днів від дня, коли скаржник дізнався чи мав дізнатися про негативний вплив;

– оскарження бездіяльності адміністративного органу *здійснюється впродовж будь-якого часу після спливу строку прийняття адміністративного акта*;

– процедурна дія чи рішення може бути оскаржене *впродовж 30-ти календарних днів з дня, коли особі, яка була учасником адміністративного провадження, стало відомо про вчинення процедурної дії або прийняття процедурного рішення.*

Для окремих видів справ законом можуть встановлюватися інші строки подання скарги. Наприклад, ст. 56.3 Податкового кодексу України встановлює 10-денний строк який починає обліковуватись за днем отримання скаржником податкового повідомлення-рішення чи іншого рішення контролюючого органу впродовж якого можливо реалізувати право на адміністративне оскарження[589].

Правила доведення до особи відповідного рішення щодо прийняття адміністративного акта визначені ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру».

---

[588] Про внесення змін до Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції : Постанова Каб. Міністрів України від 17.06.2022 № 696. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/696-2022-п#Text (дата звернення: 22.12.2025).

[589] Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI : станом на 26 груд. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 29.12.2025).

Відповідно до ч. 2 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру» якщо скаржник пропустив строк оскарження у зв'язку з хворобою, відрядженням чи з інших поважних причин, йому надається право на звернення із заявою щодо поновлення строків подання скарги. В цьому випадку діятимуть інші строки: 10-денний строк з дня припинення обставин, які вважаються поважною причиною, проте не пізніше одного року з дня прийняття адміністративного акта. Подання скарги відбувається протягом 10-ти робочих днів з дня одержання особою повідомлення про поновлення такого строку. Суб'єктом розгляду, обов'язково, в окремому рішенні чи рішенні за скаргою зауважується про поновлення строку із зазначенням причини, документів та доказів, які підтверджують поважність пропущення строку.

Якщо адміністративний орган в оскаржуваному акті не вказав інформацію про порядок і строки його оскарження, під час процедури оскарження діятиме правило, закріплене ч. 4 ст. 80 Закону України «Про адміністративну процедуру»: орган, до якого подана адміністративна скарга не відхилятиме її із цих підстав, оскільки таке порушення допустив саме адміністративний орган, а не скаржник[590].

Додержання вказаних вимог – необхідна умова для реалізації права особи на адміністративне оскарження. Виходячи з положень Розділу VI «Адміністративне оскарження» Закону України «Про адміністративну процедуру», можна виділити такі стадії адміністративного оскарження:

– подання скарги (ст.ст. 81, 82 ЗАП);
– початок адміністративного провадження (ст. 83 ЗАП);
– підготовка та перегляд справи за скаргою (ст. 84 ЗАП);
– прийняття рішення за скаргою (ст. 85 ЗАП).

18.7 Стадії адміністративного оскарження

Подання скарги. Як зазначалося вище, для початку процедури адміністративного оскарження скаржнику необхідно підготувати скаргу відповідно до вимог ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру». Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний її зареєструвати та повідомити про це заявника. Повідомлення здійснюється в письмовій формі. Якщо скарга не відповідає вимогам зазначеної статті, вона все одно приймається суб'єктом розгляду та реєструється з подальшим прийняття рішення про залишення скарги без руху, про що повідомляється скаржник. У повідомленні вказуються виявлені недоліки із зазначенням на норми законодавства, способу й строку усунення недоліків. Якщо скаржник усунув вказані недоліки, скарга вважається поданою в день первинного її подання, а строк розгляду продовжується на строк залишення скарги без руху[591].

[590] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

[591] Там само.

Початок адміністративного провадження за скаргою. Ця стадія врегульована ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру». Вона пов'язана з положеннями зазначеного вище закону, яким визначено вимоги до скарги та порядку її подання. Провадження починається з отриманням скарги суб'єктом адміністративного оскарження. Після перевірки скарги на предмет її відповідності вимогам, які передбачені ст. 81 Закону України «Про адміністративну процедуру» (форма та зміст скарги), вона підлягає реєстрації. У разі невідповідності скарги вимогам законодавства, відбувається повідомлення скаржника про залишення скарги без руху, вказуються її недоліки з посиланням на законодавство та встановлюються строки для їх виправлення.

Якщо скарга подана кількома скаржниками з одного й того самого питання чи однією особою кількох скарг з одного й того самого питання, суб'єктом розгляду скарги може бути прийнято рішення про об'єднання скарг в одне провадження (ч. 2 ст. 83 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Може бути прийнято рішення про зупинення дії адміністративного акта який оскаржується. Належно оформлене клопотання скаржника дасть змогу застосувати превентивний механізм захисту прав особи та її законних інтересів. Наприклад, адміністративним органом прийнято рішення про відмову у виданні ліцензії. Скаржник, вважаючи таке рішення протиправним і таким, що порушує його конституційне право на здійснення підприємницької (професійної) діяльності, може звернутись із клопотанням про зупинення дії такого адміністративного акта. Це новий інструмент захисту прав особи, який спрямований, серед іншого, й на захист приватного та публічного інтересів[592]. Мова йде про одну з новел законодавства про адміністративну процедуру. Слід зазначити що такий захід є не тривалим у часі. Він спрямований на недопущення настання несприятливих, а можливо, й негативних наслідків для особи внаслідок дії адміністративного акта в майбутньому.

Підготовка та перегляд справи за скаргою. Положення ст. 84 Закону України «Про адміністративну процедуру» сформовані на підставі загальних вимог, які стосуються загального адміністративного провадження, яке ініціюється безпосередньо особою. Початком цієї стадії, необхідне волевиявлення скаржника та скерування ним відповідної скарги до суб'єкта адміністративного оскарження. Крім положень цієї статті, підготовка та перегляд справи здійснюватимуться з урахуванням Глави 1 «Ініціювання адміністративного провадження», Глави 2 «Початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення», Глави 3 «Розгляд та вирішення справи» та інших норм Закону України «Про адміністративну процедуру»[593].

Відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 84 Закону України «Про адміністративну процедуру», «Суб'єкт розгляду скарги може самостійно вчиняти необхідні процедурні дії

[592] Про адміністративну процедуру : Науково-практичний коментар до Закону України / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. С. 458.

[593] Там само. С. 460.

або вимагати від відповідного адміністративного органу вчинення певних процедурних дій (витребування документів, опитування свідків, заслуховування учасників адміністративного провадження, вчинення інших процедурних дій) та надсилання йому додаткових матеріалів. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний поінформувати учасників провадження про можливість вирішення спору шляхом примирення в межах, передбачених законом»[594].

Суб'єкт розгляду скарги має широкий спектр повноважень для вчинення відповідних процедурних дій. Він може вимагати вчиняти такі дії відповідним адміністративним органом у разі достатніх для цього підстав. Аналогічні повноваження мають комісії з розгляду скарг. Це має важливе значення з огляду на забезпечення можливості скаржника надавати пояснення, додаткові докази, витребовувати документи, які мають значення для розгляду скарги. Це дає можливість забезпечити й іншу важливу складову цієї стадії – слухання у справі, у якому братимуть участь мінімум дві сторони які мають різні думки та погляди на виниклу ситуацію. Власне, це сам скаржник та адміністративний орган. Більше того, можлива наявність і заінтересованих осіб, які, також повинні бути залучені до процедури оскарження.

Новелою законодавства про адміністративну процедуру є необхідність повідомлення учасників провадження про можливість примирення в межах, визначених законом із певними особливостями. Наприклад, Закон України «Про медіацію» встановлює обмеження на проведення медіації в конфліктах (спорах) які або впливають або можуть вплинути на права, законні інтереси третіх осіб, що не є учасниками справи. Ці фактори необхідно враховувати під час інформування учасників процедури адміністративного оскарження на стадії підготовки справи.

Прийняття рішення за скаргою. Статтею 85 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено такі види рішень, які може прийняти суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду скарги:

1) скасування адміністративного акта повністю або частково та покласти зобов'язання на адміністративний орган щодо видання нового адміністративного акта, повторно розглянути справу; в окремих випадках – прийняти адміністративний акт самостійно;

2) скасування повністю або частково процедурного рішення; самостійно прийняти процедурне рішення;

3) адміністративний акт, процедурне рішення залишити без змін; скаргу залишити без задоволення;

4) визнати дію адміністративного органу протиправною та зобов'язати його виконати одну з таких дій: припинити вчинення протиправної дії, усунути її протиправні наслідки, виконати іншу дію на вимогу особи;

[594] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

5) покласти на адміністративний орган обов'язок щодо усунення негативних наслідків, відшкодування матеріальної шкоди, яка була заподіяна внаслідок дії протиправного адміністративного акта;

6) повністю або частково виконаний адміністративний акт визнати протиправним у випадку встановлення настання незворотних правових наслідків для особи[595].

Причому скасування адміністративного акта (повністю або частково) можливе лише у випадках порушення норм матеріального та процедурного права або неповного аналізу обставин справи, які вплинули на його прийняття. Наприклад, відмову в наданні дозволу на здійснення будівництва прийнято без участі скаржник; акт перевірки складено без врахування документів, які подавалися скаржником.

Якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини (наприклад, відсутність обґрунтованості відмови в оформленні відстрочки по догляду за дитиною), хоча, згідно з вимогами законодавства, вона повинна бути, такий адміністративний акт скасовується.

Скасування адміністративного акта може мати наслідком прийняття адміністративним органом нового адміністративного акта (наприклад, надання особі відстрочки від призову на військову службу з підстав передбачених законодавством про мобілізацію). У такому випадку суб'єкт розгляду скарги здійснює контроль за виконанням свого рішення.

Якщо мова йде про суб'єкта розгляду скарги, який наділений повноваженнями приймати новий адміністративний акт, ним може бути реалізовано таке повноваження (наприклад, Головне управління пенсійного фонду приймає рішення про перерахунок пенсії, а не його територіальний підрозділ).

Прийняття адміністративного акта за результатами провадження щодо розгляду скарги, його реєстрація й доведення до відома скаржника, набрання ним чинності здійснюються відповідно до ст.ст. 69–77 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Якщо рішення за розглядом скарги на адміністративний акт не прийнято або ж не доведено до відома скаржника в межах і спосіб, визначені законодавством, така скарга вважатиметься задоволеною. Строк буде відраховуватися з дня, наступного за днем закінчення строку або розгляду, або доведення до відома скаржника (наприклад, скаржник оскаржив податкове повідомлення-рішення, проте впродовж передбаченого 20-денного строку розгляду його не було повідомлено про результати розгляду скарги). У цьому випадку діятиме «правило мовчазної згоди».

Інформація щодо практики та вирішення скарг можуть публікуватись на офіційному вебсайті суб'єктом розгляду скарги з додержанням вимог Закону України «Про захист персональних даних».

[595] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 08.12.2025).

18.8 Інші інструменти позасудового захисту публічних прав осіб

Інститут звернення громадян є іще одним інструментом позасудового захисту, суть якого полягає в наданні приватній особі додаткової можливості захистити свої права, свободи та законні інтереси від дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Водночас, за допомогою звернень, громадянському суспільству надається можливість здійснення громадського контролю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Гарантування права громадян направляти звернення (індивідуальні або колективні) в Україні передбачено на конституційному рівні. Приватні особи мають право звертатись до органів державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту з конкретними пропозиціями задля поліпшення їхньої діяльності, виправлення недоліків у їх діяльності, оскаржувати дії посадових осіб органів публічної влади тощо.

З набуттям чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» кардинально змінилися публічно-правові відносини між приватною особою та органами публічної влади, їх посадовими особами під час розгляду й вирішення адміністративних справ. Принципи «належного врядування» формують його ціннісну основу. Стандарти належного адміністрування, що тривалий час діють у державах Європейського Союзу, гарантують приватній особі право бути вислуханою, мати доступ до матеріалів справи. Ними покладається обов'язок на посадових осіб органів публічної влади приймати адміністративні акти в межах, визначених законодавством, та обґрунтовувати прийняті ними рішення. Особливо, якщо це стосується негативних адміністративних актів. Отже, у разі звернення до відповідного органу влади за одержанням ліцензії, дозволу, реєстрації транспортного засобу чи земельної ділянки, засвідчення відповідного адміністративно-правового статусу тощо приватна особа послуговується вимогами законодавства про адміністративну процедуру. Уведено в дію ряд новел адміністративного оскарження рішень, дій і бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На думку І. В. Бойко, норми Закону України «Про звернення громадян» не містять положень, передбачених Законом України «Про адміністративну процедуру», якими б забезпечувалося гарантування особі права на справедливий, неупереджений розгляд справи. У цьому проявляється право особи на належне адміністрування. Законом України «Про адміністративну процедуру» передбачено адміністративно-правові основу діяльності публічної адміністрації, яка зобов'язує останню діяти з позиції людиноцентризму. Це проявляється, наприклад, у забороні відмови в реєстрації поданої заяви без повного переліку документів із подальшим витребуванням необхідних документів самостійно, без покладання такого обов'язку на особу. Статтю 12 Закону України «Про звернення громадян» доповнено нормою, яка полягає в тому, що, якщо питання, порушені приватною особою у заявах (клопотаннях) чи скаргах, урегульовуються Законом України «Про адміністративну процедуру», вони розглядатимуться на підставі останнього. Більшість заяв і скарг осіб тепер розглядається згідно із цим законом. Проте, на практиці, ситуація, коли обидва закони – «Про звернення

громадян» і «Про адміністративну процедуру» регулюють відносини щодо розгляду звернень, призводитиме до ускладнення їх застосування та розмежування сфери дії[596].

Прийняття нового Закону України «Про звернення громадян» відкладено. Це зумовлено ситуацією, за якої застосування різних за правовою природою та значенням інститутів адміністративної процедури та звернень викликає труднощі, вносить неясність щодо застосування двох різних нормативних актів.

Для визначення випадків застосування законодавства про адміністративну процедуру та звернення громадян наведемо такий приклад. Якщо приватна особа звертається із заявою про реєстрацію громадської організації, оскаржує відмову в реєстрації чи інше процедурне рішення в межах такої реєстрації, застосовуватимуться положення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законодавства про державну реєстрацію громадських об'єднань. У цьому виражається реалізація повноважень відповідного органу публічної влади (Міністерство юстиції України) у забезпеченні реалізації конституційного права особи на створення громадських об'єднань. Все, що стосуватиметься розгляду заяви, доведення її до відома заявника, оскарження тощо, здійснюватиметься на підставі законодавства про адміністративну процедуру.

Якщо ж мова йде про бажання приватної особи звернути увагу на Територіальне управління міністерства юстиції у відповідній області поліпшити діяльність щодо оновлення інформації, одержання публічної інформації, створення умов для відвідування приміщення особами з обмеженими можливостями, вона може реалізувати це шляхом подання пропозиції на підставі законодавства про звернення громадян. Поки не прийнято новий Закон України «Про звернення громадян», діють положення чинного закону[597].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», зверненнями є викладені усно або письмово:

– *пропозиції (зауваження),* в яких особа висловлює пораду, рекомендацію, яка стосується діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб, думки з приводу врегулювання суспільних відносин, поліпшення правового регулювання в різних сферах державного та суспільного життя;

– *заяви (клопотання),* у яких громадяни звертається із проханням у сприянні реалізації прав та інтересів, передбачених Конституцією або іншими нормативними актами, повідомляє про порушення законодавства або ж вказує на недоліки в діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності;

– *клопотання,* у яких звертаються із проханням про визнання за особою її правового статусу, прав, свобод тощо;

---

[596] Бойко І. В. Навіщо Україні новий Закон «Про звернення». Реформа державного управління. URL: https://par.in.ua/information/publications/472-navishcho-ukraini-novyi-zakon-pro-zvernennia (дата звернення: 29.12.2025).

[597] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (дата звернення: 29.12.2025).

– *скарги,* предметом яких є вимога особи 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.

Способи подання, відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», можуть бути такими:

– надсилається громадянином поштою;

– особисто подається до відповідного органу;

– подання звернення представником громадянина, повноваження якого належно оформлено;

– надіслано з використанням мережі Інтернет чи засобами електронного зв'язку.

На відміну від законодавства про адміністративну процедуру, законодавство про звернення виділяє окремі групи, осіб які мають загальний і спеціальний адміністративно-правовий статус:

– *загальний статус:* громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави;

– *спеціальний статус:* учасник війни; дитина війни; інвалід Великої Вітчизняної війни; інвалід війни; учасник бойових дій; ветеран праці; інвалід I групи; інвалід II групи; інвалід III групи; дитина-інвалід; одинока мати; мати-героїня; багатодітна сім'я; особа, що потерпіла від Чорнобильської катастрофи; учасник ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; Герой України; Герой Радянського Союзу; Герой Соціалістичної Праці; дитина; інші категорії. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», першими керівниками органів публічної влади, підприємств, установ та організацій особисто розглядаються скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни[598].

Вимоги до оформлення звернень передбачені статтею 5 Закону України «Про звернення громадян»[599].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» оскарження рішення, що вже попередньо оскаржувалося подається до органу або посадової особи впродовж одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Порушення цього строку унеможливлює розгляд скарги. Передбачається можливість поновлення строку в разі наявності поважних причин. Рішення про це приймається органом чи посадовою особою, що здійснюватиме розгляд звернення. Прийняте державним органом вищого рівня рішення за результатами розгляду скарги, у разі незгоди з ним громадянина, може бути оскаржено в судовому порядку.

Процедура розгляду звернень залежить від виду звернення; суб'єкта звернення; суб'єкта, якому адресовано звернення; форми звернення; порядку розгляду звернення.

---

[598] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (дата звернення: 29.12.2025).

[599] Там само.

Загальна процедура розгляду звернень включає в себе наступні стадії:

– підготовка до розгляду звернення громадян, під час якої перевіряються підстави його розгляду та відповідність звернення вимогам передбаченим законодавством про звернення громадян;

– розгляд звернень громадян по суті, яка є основною стадією, на якій уповноважений орган (його посадова особа) досліджує всі наявні матеріали (інформацію) щодо питань, порушених у зверненні, здійснює їх правову оцінку та застосовує відповідні норми права для винесення обґрунтованого рішення;

– прийняття рішення, що передбачає прийняття обґрунтованого рішення за наслідками розгляду звернення та направлення його заявникові;

– оскарження рішення, яке є факультативною стадією та полягає у перевірці прийнятого рішення на предмет його обґрунтованості й законності.

За загальним правилом, відповідь за результатами розгляду звернення надається тим підрозділом, органом (закладом, установою), який його отримав, для розгляду в межах своїх повноважень. Відповідь на звернення може надаватися засобами поштового або телефонного зв'язку, особисто або за допомогою засобів телекомунікації (електронною поштою).

Передбачені Законом України «Про звернення громадян» строки розгляду поділяються на такі види:

1) загальні – усі звернення розглядаються й вирішуються в термін не більше одного місяця від дня їх надходження;

2) спеціальні – встановлюються в залежності від рівня складності розгляду окремого звернення: а) невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли звернення не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду, незалежно від складності вирішення такого звернення[600].

Електронні петиції. Це особлива форма колективного звернення, яка подається в електронній формі до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування у вигляді тексту, що містить пропозицію, на яку вищеперелічені суб'єкти публічної влади дають публічну відповідь про згоду чи незгоду по суті питань, що викладені в документі.

Вимоги до електронної петиції передбачені ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»: вказання інформації про прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На сайті органу або громадського об'єднання, які здійснюють збір підписів, зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Процедура подання електронної петиції складається **з таких нижчезазначених стадій:**

Створення електронної петиції. Створенню такого документа, який адресований Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу

[600] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (дата звернення: 29.12.2025).

місцевого самоврядування, передує заповнення її автором (ініціатором) спеціальної форми на офіційному вебсайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій і розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному вебсайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

Оприлюднення електронної петиції на офіційному вебсайті. Оприлюднення полягає в розміщенні на офіційному вебсайті суб'єкта, якому її адресовано (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, орган місцевого самоврядування) або на вебсайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, впродовж 2-х робочих днів із дня, коли ініціатор електронної петиції її надіслав. Дата початку збору підписів на її підтримку – момент оприлюднення електронної петиції на офіційному вебсайті. Під час збору підписів необхідно забезпечити надання безоплатного доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів, що надає змогу всім бажаючим, без матеріальних вкладень, віддати свій голос на підтримку обраного звернення.

Збір підписів на підтримку електронної петиції *триває 3 місяці з дня її оприлюднення. Якщо відповідну кількість голосів не зібрано, розгляд петиції відбувається за загальними положеннями передбаченими Законом України «Про звернення громадян».*

Розгляд електронної петиції відбувається за умови, якщо зібрано на менш як *25000 підписів за установлений строк*. Кількість підписів для електронної петиції, яка подана до територіальної громади, тобто органу місцевого самоврядування, *залежить від даних, що вказані у статуті територіальної громади, у разі його відсутності – кількість підписів залежить від кількості жителів населеного пункту у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.* Указане положення нормативно не врегульовано, а визначається у статуті територіальної громади.

Розгляд електронної петиції. Аналізована стадія починається з моменту,

коли орган, до якого подано петицію, починає її розгляд, що має бути відображено на офіційному вебсайті **не пізніше як через 3 робочі** дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку електронної петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як **через 2 робочі дні** після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але **не пізніше 10 робочих днів** з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Строк розгляду петиції може бути продовжено у випадках, коли вона містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді Україні чи громадських слуханнях у територіальній громаді на строк, необхідним для проведення слухань.

Надання відповіді за результатами розгляду. Ця стадія розпочинається після розгляду електронної петиції. Не пізніше наступного робочого дня після розгляду петиції відповідь про це надається авторові електронної петиції з належним обґрунтуванням. Інформація про підтримку або непідтримку електронної петиції паралельно публічно оголошується на офіційному вебсайті органу, якому петицію адресовано: Президентом України оголошується інформація щодо електронної петиції, адресованої Президентові України; Головою Верховної Ради України – щодо електронної петиції, адресованої Верховній Раді України; Прем'єр-міністром України – щодо електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України; головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Що таке адміністративне оскарження та в яких формах воно досліджується в науці адміністративного права?
2. Які основні складові та підстави адміністративного оскарження виділяють дослідники?
3. Назвіть основні ознаки адміністративного оскарження як окремого інституту права.
4. Які переваги та недоліки позасудового захисту прав і свобод приватної особи у відносинах з органами влади?
5. Яке значення має Закон України «Про адміністративну процедуру» для реформування інституту адміністративного оскарження?
6. Що є предметом адміністративного оскарження та які акти підлягають оскарженню згідно із законодавством?
7. Які існують вимоги до адміністративної скарги та які її обов'язкові елементи?
8. Розкрийте зміст принципів верховенства права, законності та юридичної визначеності в межах адміністративного оскарження.
9. У чому полягає сутність принципів безсторонності, обґрунтованості та пропорційності при розгляді адміністративної скарги?
10. Які вимоги ставляться до строків та оперативності розгляду адміністративної скарги порівняно із судовим порядком?

Розділ 19
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

19.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Адміністративна відповідальність один із ключових інститутів адміністративного права, який забезпечує дотримання правил, встановлених у сфері публічного адміністрування. Концепція адміністративної відповідальності передбачає не лише виявлення її природи, а й аналіз трансформації та адаптації адміністративної відповідальності в процесі законодавчого регулювання. Її ключова роль полягає у превентивному впливі на суб'єктів права та невідворотності санкцій, що є гарантом законності та ефективності державного управління. Фактично, вона постає правовим інструментом стримування та корекції поведінки, необхідним для підтримки суспільного порядку та реалізації владних повноважень. З огляду на це, фундаментальним критерієм, що визначає її галузеву приналежність, виступає її чітке позиціонування як особливого різновиду юридичної відповідальності. Таким чином, адміністративна відповідальність закономірно інтегрується в загальний континуум форм юридичної відповідальності, перебуваючи на одному рівні з іншими її проявами. Зважаючи на мету адміністративної відповідальності – забезпечення дотримання встановлених державою правил та запобігання правопорушенням у різних сферах суспільних відносин, її призначення полягає не лише у покаранні порушника, а передусім – у виховному впливі, формуванні правосвідомої поведінки та запобіганні повторним порушенням. Через систему санкцій держава підтримує публічний порядок, захищає права та інтереси громадян, забезпечує ефективне функціонування органів влади й інститутів суспільства. Звичайно, що в такому ракурсі адміністративна відповідальність перебуває в одному ряду з іншими видами юридичної відповідальності[601]. У наукових працях з адміністративного права адміністративну відповідальність зазвичай описують як специфічну форму юридичної відповідальності, якій властиві загальні риси цього правового інституту, але водночас притаманні й окремі особливості, зумовлені специфікою суспільних відносин, що підпадають під її дію: адміністративна

[601] Вдовічен В. А. Методологічний вплив принципів адміністративної відповідальності на її зміст та застосування. *Юридичний вісник*. 2022. Вип. 3. С. 14. DOI: https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2022.2. URL: https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/12700

відповідальність виступає мірою державного примусу, і ця властивість є визначальною для розуміння інституту адміністративної відповідальності; підставою адміністративної відповідальності виступає адміністративний проступок; адміністративна відповідальність полягає у застосування до винної особи обмеження майнових або моральних інтересів, а також настання інших негативних наслідків; адміністративна відповідальність – це своєрідний державний осуд вчиненого протиправного діяння; адміністративна відповідальність має результатом застосування до правопорушника санкції адміністративних норм; застосування заходів адміністративної відповідальності входить у компетенцію державних та інших уповноважених органів (посадових осіб), які, здійснюючи свої адміністративні повноваження, дають негативну оцінку вчиненому діянню та особі правопорушника[602].

Отже, адміністративна відповідальність посідає особливе місце в системі юридичної відповідальності, оскільки є ключовим чинником у забезпеченні реалізації прав і свобод учасників правовідносин, а також у виконанні органами державної влади своїх повноважень. У цьому контексті її слід розглядати як дієвий механізм підтримання законності.

У наукових працях з адміністративного права адміністративну відповідальність зазвичай описують як специфічну форму юридичної відповідальності, якій властиві загальні риси цього правового інституту, але водночас притаманні й окремі особливості, зумовлені специфікою суспільних відносин, що підпадають під її дію. У доктрині склалося два класичні підходи до її розуміння: перший розглядає адміністративну відповідальність у ретроспективному (негативному) аспекті, другий – у перспективному (позитивному).

Перспективна (або позитивна) концепція адміністративної відповідальності виходить з того, що її зміст не обмежується лише покаранням за вже вчинене адміністративне правопорушення. У такому підході акцент робиться на попереджувальній, виховній та стимулюючій ролі держави, яка спрямована на забезпечення належного правопорядку та правомірної поведінки громадян. «Позитивна юридична відповідальність – це добровільна форма реалізації юридичної відповідальності, є юридичним обов'язком суб'єкта відповідальності діяти відповідно до вимог правових норм, що реалізується в його правомірній поведінці»[603]. Згідно з таким підходом, адміністративна відповідальність – це система правових обов'язків, що спонукають суб'єктів дотримуватися норм права й виконувати покладені на них публічно-правові вимоги. Вона проявляється через правомірну діяльність осіб у сфері публічного адміністрування, добровільне виконання правил та запобігання порушенням. Отже, перспективна концепція тлумачить адміністративну відповідальність як позитивний правовий стан, коли учасники правовідносин не лише уникають протиправних дій через страх

[602] Легка О. В. Імплементація міжнародних стандартів адміністративної відповідальності у законодавстві України : дис. … д.ю.н.: 12.00.07. Київ : 2018. С. 65.

[603] Дашковська О. Р., Яворський В. О., Безсонова К. Д. Позитивна юридична відповідальність: загальнотеоретична характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. 64. С. 21. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.3.

застосування заходів примусового впливу (санкцій), а й усвідомлено дотримуються правових норм із метою забезпечення стабільності суспільних відносин і підтримання законності. Отже, у межах цієї теорії адміністративна відповідальність постає не стільки засобом покарання, скільки механізмом превенції та правового виховання, що сприяє формуванню правової культури й утвердженню правопорядку.

Ретроспективна (негативна) концепція пояснює адміністративну відповідальність як реакцію держави на вже вчинене правопорушення. Її сутність полягає у застосуванні до винної особи заходів державного примусу за порушення норм адміністративного права, що охороняють публічний порядок, права і свободи громадян, власність та встановлений порядок публічного адміністрування. В науковій літературі зазначається, що «згідно з ретроспективним підходом, адміністративна відповідальність розглядається як наслідок вчинення протиправної, винної дії, що порушує громадський порядок, посягає на власність, права й свободи громадян або встановлений порядок публічного адміністрування та зумовлює застосування відповідних примусових заходів. Відповідно до положень чинного КУпАП, адміністративна відповідальність постає формою державного примусу: скоєння адміністративного правопорушення спричиняє настання саме такої, ретроспективної відповідальності»[604]. Із цієї позиції адміністративна відповідальність виступає правовим наслідком факту протиправної поведінки: після встановлення факту адміністративного проступку уповноважений орган накладає санкції, передбачені законом (штраф, попередження, громадські роботи тощо). Саме цей підхід відображений у положеннях чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, який розглядає адміністративну відповідальність як форму державного примусу. Отже, ретроспективна концепція фокусується на каральному та відновлювальному аспектах: її мета – не тільки покарати порушника, а й відновити порушений правопорядок та запобігти новим правопорушенням шляхом демонстрації невідворотності юридичних наслідків.

Таке багатогранне тлумачення дозволяє усвідомити загальне призначення цього правового інституту й перейти до аналізу його специфічних ознак, що **відрізняють адміністративну відповідальність від інших форм юридичної відповідальності** та зумовлюють її унікальне місце в системі публічно-правових засобів впливу:

1) адміністративна відповідальність виникає виключно в разі вчинення адміністративного правопорушення. При цьому важливо наголосити, що підставою її настання не є будь-яке відхилення від адміністративно-правових приписів, а лише таке, що передбачене нормою, забезпеченою адміністративною санкцією. Іншими словами, адміністративна відповідальність має чітко визначені межі, зумовлені юридичним складом проступку та санкційним характером норми;

2) обов'язковість адміністративної відповідальності зумовлена її державно-примусовим характером. Кожне адміністративне правопорушення розглядається

[604] Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. 2 (73). С. 20. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.34.

як посягання на правопорядок, охорона якого є однією з основоположних функцій держави. Тому застосування адміністративних стягнень виступає не факультативним правом, а обов'язком держави, що реалізується уповноваженими органами незалежно від суб'єктивної волі потерпілих чи інших зацікавлених осіб;

3) нормативне закріплення адміністративної відповідальності має міжгалузевий і комплексний характер. Вона регламентується не лише положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення, але й значною кількістю інших нормативно-правових актів, прийнятих різними суб'єктами правотворчої діяльності. Такі норми нерідко мають допоміжне значення щодо регулювання відносин у суміжних галузях права, адже адміністративна відповідальність може наставати й за порушення положень, встановлених цивільним, трудовим, фінансовим чи екологічним законодавством;

4) широке коло суб'єктів, уповноважених накладати адміністративні стягнення, є характерною ознакою цього виду відповідальності. До нього належать не лише органи виконавчої влади, а й органи місцевого самоврядування, а також суди. Такий підхід зумовлений різноманітністю правопорушень та потребою забезпечення оперативності в реагуванні на них;

5) процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності характеризується спрощеністю, оперативністю та економічністю. На відміну від кримінального чи цивільного процесу, адміністративне провадження покликане забезпечити швидке й маловитратне вирішення справи. По-перше, це сприяє збереженню в правосвідомості правопорушника прямого зв'язку між його діями та накладеним стягненням, що має вагоме виховне значення. По-друге, уникнення надмірних процедурних зволікань є важливим з огляду на економію державних ресурсів, особливо у випадках малозначних порушень;

6) адміністративна відповідальність застосовується щодо осіб, які не перебувають у службовому підпорядкуванні стосовно органу чи посадової особи, що накладає стягнення. У протилежному випадку йдеться не про адміністративну, а про дисциплінарну відповідальність, яка має інший юридичний режим та інші цілі;

7) наслідки адміністративної відповідальності обмежені у порівнянні з кримінальною. Зокрема, притягнення до адміністративної відповідальності не породжує судимості та не може слугувати підставою для автоматичного звільнення з роботи, що додатково підкреслює її відмінність від інших видів юридичної відповідальності.

Отже, адміністративна відповідальність є особливим інститутом адміністративного права, що характеризується наявністю чітко визначеної підстави у вигляді вчинення адміністративного правопорушення, державно-примусовим та обов'язковим характером, багатогалузевим нормативним закріпленням, широким колом уповноважених суб'єктів її реалізації, спрощеним і оперативним процесуальним порядком застосування, а також відсутністю таких наслідків, як судимість чи автоматичне звільнення з роботи. Сукупність цих особливостей дозволяє розглядати адміністративну відповідальність як самостійний та ефективний правовий засіб забезпечення публічного порядку, законності й належного функціонування системи публічного адміністрування.

19.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності

Сучасна правова доктрина актуалізує необхідність чіткого відмежування адміністративної відповідальності від інших форм юридичної відповідальності, оскільки всі вони мають спільну основу у вигляді державного примусу, проте відрізняються за своїм змістом, цілями, підставами та правовими наслідками. Нерозмежування цих інститутів може призводити до методологічної невизначеності, помилок у правозастосуванні та спотворення сутності адміністративного права. Саме тому аналіз особливостей адміністративної відповідальності крізь призму її співвідношення з кримінальною, дисциплінарною та цивільно-правовою відповідальністю дозволяє виявити її унікальні риси та забезпечити правильне розуміння її місця у системі юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність і кримінальна відповідальність. Адміністративну відповідальність у науковій літературі та практиці найчастіше порівнюють саме з кримінальною відповідальністю з таких причин. Перш за все, це публічно-правова природа – обидва види відповідальності належать до сфери публічного права, адже виникають у результаті протиправної поведінки, що порушує встановлений порядок у суспільстві, та реалізуються від імені держави. Варто також вказати на подібність у застосуванні примусу – як адміністративна, так і кримінальна відповідальність передбачають застосування державного примусу у формі покарань чи стягнень, що обмежують права та свободи особи. Крім того, враховуємо і так званий репресивний характер – обидва інститути мають каральний зміст, адже вони спрямовані на покарання порушника і водночас на виховний вплив як на нього, так і на суспільство загалом. Щодо процесуальної схожості, то обидва види відповідальності реалізуються за спеціально встановленою процедурою (хоча кримінальний процес значно складніший і формалізованіший). Отже, основні відмінні риси адміністративної відповідальності від кримінальної такі:

1) адміністративна відповідальність настає за вчинення адміністративного правопорушення, склад якого визначається як законами (КУпАП, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, «Про запобігання корупції» тощо), так і підзаконними актами (рішення органів місцевого самоврядування), кримінальна відповідальність настає за вчинення злочинів, склад яких визначається виключно нормами Кримінального кодексу України;

2) правом порушення справ про адміністративні правопорушення, як і правом розгляду таких справ, наділене широке коло суб'єктів публічної адміністрації, тоді як правом порушення кримінальних справ наділені виключно органи дізнання і попереднього слідства, визначені КПК України, та органи прокуратури, а правом розгляду – виключно суди[605];

[605] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 470.

3) щодо суб'єктів, які встановлюють юридичну відповідальність, то, на відміну від кримінальної відповідальності, яка встановлюється виключно Верховною Радою України, адміністративна встановлюється й іншими суб'єктами публічної адміністрації (органами місцевого самоврядування);

4) притягнення особи до адміністративної відповідальності й застосування щодо неї адміністративних санкцій не призводить до таких наслідків, як судимість, що в подальшому виявляється в певних обмеженнях її правосуб'єктності (наприклад, щодо вільного виїзду за межі України);

5) адміністративна відповідальність реалізується як у позасудовому, так і в судовому порядку, тоді як кримінальна – тільки в судовому. І притягнення особи до адміністративної відповідальності відбувається в коротші строки та за спрощеною процедурою (зокрема, можливість накладення адміністративного стягнення на місці вчинення протиправного діяння, без складання протоколу про адміністративне правопорушення – ст. 258 КУпАП[606]);

6) ступінь суспільної небезпеки різний: адміністративні проступки мають значно нижчий рівень суспільної небезпеки, ніж кримінальні злочини, тому щодо адміністративної відповідальності доцільне використання терміна «суспільна шкідливість». Критерій суспільної небезпеки фундаментальний, а тому порівняння двох видів відповідальності дозволяє чітко окреслити межу між злочинами та адміністративними проступками.

Адміністративна відповідальність та дисциплінарна відповідальність. Адміністративну відповідальність доцільно чітко відмежовувати від дисциплінарної відповідальності, оскільки відсутність належної теоретичної та практичної визначеності в розумінні їх відмінностей може спричинити помилки у правозастосуванні, зокрема у кваліфікації протиправних діянь, що набуває особливої актуальності у сфері проходження публічної служби:

1) дисциплінарна відповідальність можлива виключно за наявності трудових правовідносин або відносин службового підпорядкування, тоді як адміністративна відповідальність не ґрунтується на подібних зв'язках. Визначальною рисою адміністративної відповідальності виступає відсутність службової залежності між суб'єктом правопорушення та юрисдикційним органом, який уповноважений застосовувати відповідні санкції. «Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності полягає в порушенні встановлених службових обов'язків, трудової дисципліни і правил внутрішнього трудового розпорядку особами, що знаходяться на державній службі в підприємствах, організаціях і установах або на роботі в громадських та інших організаціях. Для виникнення дисциплінарної відповідальності необхідна наявність трудових правовідносин та відносин службового підпорядкування»[607];

---

[606] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X в редакції від 1.09.2025. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1984. Ст. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text

[607] Бутенко А. О. Адміністративна і дисциплінарна відповідальність в їх співвідношенні та деякі критерії розмежування. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2023. 93. С. 59. DOI: https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-93-57.

2) дисциплінарне правопорушення не характеризується такою ознакою, як суспільна небезпека чи шкідливість, тоді як адміністративне правопорушення за своєю сутністю завжди має певний рівень суспільної шкідливості, що й зумовлює необхідність державного реагування;

3) нормативною підставою дисциплінарної відповідальності є правила внутрішнього трудового розпорядку, спеціальні положення чи статути, які інтегровані до системи норм трудового права, що належить до приватноправової сфери. Водночас, підставою адміністративної відповідальності є норми адміністративного права, яке належить до публічно-правових галузей та забезпечує захист публічного інтересу.

У науковій літературі часто зауважується, що «головний чинник проблеми розуміння дисциплінарної відповідальності – це регулювання такої відповідальності одночасно нормами трудового[608] та нормами адміністративного законодавства, що містяться у Законі України «Про державну службу»[609]. Тобто фактично йдеться про певну конкуренцію норм чинного законодавства (адміністративного та трудового права) стосовно притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності»[610].

Адміністративна відповідальність і цивільна відповідальність. Адміністративну відповідальність часто порівнюють із цивільною через низку спільних рис, які на перший погляд, зближують ці два види юридичної відповідальності. По-перше, обидві виникають у результаті вчинення правопорушення і тягнуть за собою застосування негативних наслідків для порушника – це створює враження подібності їхнього правового змісту. По-друге, вони можуть мати майновий вимір – як адміністративне стягнення у вигляді штрафу, так і цивільна відповідальність у вигляді відшкодування збитків виражаються у грошовій формі (для прикладу, через це на практиці адміністративні штрафи іноді помилково сприймаються як цивільно-правові санкції (штраф і пеня)[611]). По-третє, спільний формальний аспект – процес притягнення: в обох випадках необхідна фіксація правопорушення, доведення наявності підстав для відповідальності та застосування санкцій у визначеному правовому порядку. Ключовими відмінностями між адміністратив-ною та цивільно-правовою відповідальністю буде таке[612]:

1) мета відповідальності: цивільно-правова відповідальність має компенсаційний характер і спрямована на відшкодування завданої шкоди потерпілій стороні, тоді

---

[608] Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. № 50. Ст. 375.

[609] Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

[610] Ковтун М. С., Крамінська Д. М., Головащенко Д. С. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 396. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/98.

[611] Сокуренко О. А. Цивільно-правова та адміністративна відповідальність за порушення законодавства про пенсійне забезпечення. *Наукові записки. Серія: Право.* 2021. Випуск 11. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2021-11-29-32.

[612] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 471.

як адміністративна відповідальність носить каральний характер і реалізується через накладення стягнень на користь держави;

2) ступінь суспільної небезпеки: цивільне правопорушення не пов'язане з категорією суспільної небезпеки, тоді як адміністративне правопорушення завжди має ознаки суспільної шкідливості (небезпеки);

3) наявність вини: для адміністративної відповідальності обов'язкове встановлення вини правопорушника, натомість у цивільному праві відповідальність може наставати і незалежно від вини (наприклад, у випадку шкоди від джерела підвищеної небезпеки);

4) природа правовідносин: цивільна відповідальність виникає у межах приватноправових відносин і спрямована на захист інтересів конкретної особи, тоді як адміністративна має публічно-правовий характер і забезпечує охорону публічного порядку та інтересів держави;

5) правові наслідки: цивільна відповідальність передбачає повне відшкодування шкоди, а адміністративна спрямована на застосування санкцій, які не мають компенсаційного характеру та не пов'язані з відшкодуванням збитків потерпілій стороні.

Отже, відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності має важливе теоретичне й практичне значення, оскільки дозволяє забезпечити правильну кваліфікацію правопорушень, уникнути помилок у правозастосуванні та гарантувати дотримання принципів законності й справедливості. Чітке розуміння її особливостей у співвідношенні з кримінальною, цивільною чи дисциплінарною відповідальністю є необхідною умовою ефективного захисту як публічних, так і приватних інтересів.

19.3 Нормативне регулювання адміністративної відповідальності

Нормативне регулювання адміністративної відповідальності становить систему правових актів, які визначають підстави, принципи, суб'єктів, види адміністративних стягнень, порядок їх застосування та виконання. Поліцентричний характер правового регулювання адміністративної відповідальності означає, що нормотворчі, регулятивні та правозастосовчі функції у цій сфері здійснюють не один, а кілька центрів (суб'єктів) правотворення і правореалізації, кожен з яких має власну компетенцію та сферу впливу. Іншими словами, адміністративна відповідальність регулюється не єдиним актом і не одним органом, а системою норм та інституцій, що взаємодіють на різних рівнях державної влади.

Поліцентризм виявляється насамперед у тому, що нормативне регулювання адміністративної відповідальності є багаторівневим. По-перше, на конституційному рівні закріплено фундаментальні принципи юридичної відповідальності[613]: законність,

[613] Катеринчук К. В., Соколовська І. І. Принципи юридичної відповідальності : thesis. 2020. URL: https://er.knutd.edu.ua/handle/123456789/17247

верховенство права, недопустимість подвійного притягнення до відповідальності; на законодавчому рівні діє Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП)[614], який визначає загальні засади відповідальності, порядок провадження, види стягнень тощо. Водночас, існує низка спеціальних законів (зокрема, Митний кодекс України[615], Закон «Про захист прав споживачів»[616], Закон «Про Національну поліцію»[617]), які містять норми про адміністративну відповідальність у конкретних сферах. Це зумовлює множинність правових центрів регулювання. По-друге, наявність підзаконних актів – постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств, інструкції, правила – деталізують застосування адміністративних санкцій і процедур. Для прикладу, Міністерство внутрішніх справ, Державна прикордонна служба, Національна поліція, Державна податкова служба мають власні нормативно-правові акти, які визначають порядок складання протоколів, розгляду справ або виконання адміністративних стягнень.

Законодавчу основу для прийняття актів, що регулюють питання адміністративної відповідальності, становить **Конституція України** як акт найвищої юридичної сили. Вона визначає загальні засади побудови системи юридичної відповідальності, у тому числі адміністративної, закріплюючи принципи законності, верховенства права, рівності громадян перед законом та недопустимості подвійного притягнення до відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення (статті 8, 19, 61 Конституції України). Ключовим положенням Конституції щодо регулювання адміністративної відповідальності є пункт 22 статті 92[618], який передбачає, що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них. Це положення має фундаментальне значення, оскільки закріплює принцип виключності закону у сфері адміністративно-деліктного регулювання. Саме завдяки цьому забезпечується реалізація засад правової визначеності та недопустимості свавільного встановлення адміністративної відповідальності органами виконавчої влади або місцевого самоврядування. Проте, Конституція не містить адміністративно-деліктних норм прямої дії, тобто не визначає безпосередньо склади адміністративних правопорушень або конкретні види адміністративних стягнень. Її функція полягає у визначенні загальних принципів і меж регулювання, у рамках яких законодавець формує систему адміністративної відповідальності. Іншими словами, Конституція виконує установчу й обмежувальну функції: з одного боку, вона створює

[614] Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1–212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[615] Митний кодекс України : Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI : станом на 4 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text

[616] Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII : станом на 24 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text

[617] Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : станом на 12 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

[618] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

нормативну основу для ухвалення адміністративно-деліктних актів, а з іншого – встановлює межі їхньої законності, зокрема вимогу відповідності положенням Конституції та дотримання конституційних принципів справедливості, пропорційності й рівності перед законом.

Основним нормативно-правовим актом, який регламентує адміністративну відповідальність в Україні, є **Кодекс України про адміністративні правопорушення** (КУпАП)[619]. У ньому закріплено як матеріальні, так і процесуальні норми. Загальна частина визначає принципи відповідальності, коло суб'єктів, види адміністративних стягнень, порядок їх застосування, тоді як Особлива частина містить перелік конкретних правопорушень та санкцій за їх вчинення (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984). Отже, КУпАП виступає системоутворюючим елементом у регулюванні адміністративної відповідальності.

Разом із тим, нормативна база адміністративної відповідальності не обмежується лише КУпАП. Її формують і **спеціальні закони**, що встановлюють адміністративно-правові санкції у певних сферах. Зокрема, Митний кодекс України – встановлює види адміністративних правопорушень у сфері митної діяльності, порядок притягнення до відповідальності за порушення митних правил і визначає компетенцію митних органів у цій сфері; Повітряний кодекс України – регламентує адміністративну відповідальність за порушення правил використання повітряного простору, безпеки польотів і діяльності авіаційного транспорту; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»[620] – передбачає адміністративну відповідальність за невиконання встановлених під час надзвичайного стану обмежень, заборон або законних вимог органів влади; Закон України «Про запобігання корупції»[621] – встановлює адміністративну відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, зокрема порушення вимог фінансового контролю, конфлікту інтересів чи обмежень щодо подарунків; Закон України «Про державну службу»[622] – передбачає адміністративно-правові наслідки для державних службовців за дисциплінарні проступки, пов'язані з порушенням службової етики чи обмежень, установлених антикорупційним законодавством.

Згадані нормативно-правові акти є складовою адміністративного законодавства лише в частині норм, які встановлюють окремі склади адміністративних правопорушень, або ж містять гіпотезу та диспозицію адміністративно-деліктної норми (санкції, як правило, містяться в КпАП). Таке багаторівневе регулювання дає змогу охопити різні сфери суспільних відносин, що потребують оперативного державного реагування.

---

[619] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Tex

[620] Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III : станом на 18 трав. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text (дата звернення: 07.10.2025).

[621] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII : станом на 12 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 07.10.2025).

[622] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 7 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 07.10.2025).

Важливу роль у регулюванні адміністративної відповідальності відіграють також підзаконні нормативно-правові акти – постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств, інструкції та правила. Вони конкретизують процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, порядок складання протоколів, накладення та виконання стягнень. Наприклад, Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху спрямована на уніфікацію практики дій поліцейських під час документування порушень[623].

Акти органів місцевого самоврядування виступають важливою складовою системи підзаконного нормативного регулювання адміністративної відповідальності, оскільки вони приймаються з метою конкретизації положень загальнодержавного законодавства на місцевому рівні. У межах повноважень, визначених законом, місцеві ради мають право ухвалювати рішення, спрямовані на забезпечення громадського порядку, санітарного благополуччя, боротьбу зі стихійними лихами, епідеміями та епізоотіями, а також на підтримання належного рівня благоустрою територій. Згідно зі статтею 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, органи місцевого самоврядування мають право встановлювати правила благоустрою міст і селищ, правила торгівлі на ринках, дотримання тиші в громадських місцях, а також інші приписи локального характеру, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність[624]. Проте така делегована нормотворчість викликає наукову дискусію щодо її конституційної сумісності. Відповідно до пункту 22 статті 92 Конституції України[625], виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них. Це положення встановлює монополію законодавчої влади на визначення підстав і меж адміністративної відповідальності, що, на перший погляд, виключає можливість нормативного втручання місцевих рад у цю сферу. З огляду на поліцентричний характер правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні, органи місцевого самоврядування фактично залишаються учасниками процесу конкретизації складів адміністративних проступків, що мають локальне значення. Згідно із законодавчими новаціями, окремі функції зі складання протоколів про адміністративні правопорушення та навіть розгляд справ передаються органам місцевого самоврядування[626]. У доктрині адміністративного права цей феномен розглядається як приклад реалізації субсидіарного принципу в адміністративно-деліктному регулюванні, коли держава делегує частину

---

[623] Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ М-ва внутр. справ України від 07.11.2015 № 1395 : станом на 27 січ. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text

[624] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[625] Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

[626] Беззубов Д. О. Концепція розвитку адміністративно деліктного законодавства на сучасному етапі розвитку держави. *Juridical scientific and electronic journal*. 2025. № 1. С. 695. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/163.

регулятивних повноважень на місцевий рівень задля ефективнішого реагування на соціально значущі порушення, які мають територіальну специфіку. Так, КУпАП не може детально передбачити всі можливі склади правопорушень, пов'язані з благоустроєм, санітарними нормами чи утриманням тварин, що потребує додаткового нормативного врегулювання на місцях. Тому, незважаючи на певну колізію між конституційним принципом виключності законодавчого регулювання адміністративної відповідальності та практикою місцевого нормотворення, така діяльність органів місцевого самоврядування має право на існування як елемент децентралізованої системи правового впливу, спрямованої на оперативне забезпечення публічного порядку й громадської безпеки. У цьому контексті їхні акти виконують допоміжну, деталізуючу функцію, не створюючи нових складів адміністративних правопорушень, а лише конкретизуючи способи реалізації загальних норм КУпАП.

19.4 Напрями реформування законодавства України про адміністративну відповідальність на шляху його європеїзації

Напрями реформування законодавства України про адміністративну відповідальність на шляху його європеїзації охоплюють комплексні зміни, спрямовані на приведення національного законодавства у відповідність до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу, а також практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Один із фундаментальних напрямів – **систематизація та кодифікація адміністративно-деліктного законодавства**. Це передбачає заміну застарілого Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) на новий, сучасний акт, як-от Кодекс України про адміністративні проступки[627]. Таке переформатування має на меті чітко розмежувати адміністративний проступок від кримінального правопорушення, що особливо важливо для застосування процесуальних гарантій згідно з критеріями ЄСПЛ[628].

Ключовим елементом європеїзації є **посилення процесуальних гарантій** та прав особи, яку притягають до відповідальності. Реформа вимагає повної імплементації положень статті 6 Конвенції про захист прав людини («Право на справедливий суд»)[629]. Це включає забезпечення презумпції невинуватості, права на правову допомогу (адвоката) на всіх стадіях провадження, а також гарантування змагальності та рівності сторін у процесі. «ЄСПЛ неодноразово звертав увагу, що право на суд,

[627] Кириченко О. Ю. Problematic issues of the development and implementation of the code of ukraine on administrative offenses. *Bulletin of kharkiv national university of internal affairs*. 2020. Т. 90. № 3. С. 127–134. DOI: https://doi.org/10.32631/v.2020.3.13.

[628] КОНЦЕПЦІЯ реформування законодавства України про адміністративну відповідальність. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32358.pdf

[629] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним; воно може бути обмеженим, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак право доступу до суду не може бути обмежене таким чином або такою мірою, що буде порушена сама його сутність. Ці обмеження повинні мати законну мету й бути пропорційними між використаними засобами та досягнутими цілями (рішення у справах "Guérin v. France"[630], "Golder v. the United Kingdom"[631])»[632].

Важливим напрямом є **гуманізація та диференціація адміністративної відповідальності**. Необхідно переглянути систему стягнень, забезпечивши їхню пропорційність тяжкості вчиненого проступку. Це означає зменшення абсолютної залежності від штрафів та ширше застосування альтернативних, соціально орієнтованих стягнень (наприклад, громадських робіт). Окрім того, європеїзація передбачає впровадження альтернативних механізмів вирішення спорів, таких як медіація, у тих випадках, де це можливо.

Нарешті, реформа стосується вдосконалення порядку притягнення та структури суб'єктів, які застосовують відповідальність. Це вимагає оптимізації повноважень уповноважених органів, а також передачі розгляду найскладніших справ про адміністративні проступки до судової юрисдикції. Додатково, підвищення ефективності системи передбачає впровадження електронного провадження для спрощення та прискорення процедур. «Європейський досвід, зокрема принципи пропорційності та прозорості, може стати орієнтиром для гармонізації законодавства. Цифрова трансформація відкриває можливості для підвищення ефективності, але її впровадження має супроводжуватися чіткими законодавчими змінами»[633]. Усі ці зміни спрямовані на створення в Україні прозорої, справедливої та людиноцентричної системи адміністративної юстиції, що відповідає європейським цінностям.

Стандарти Європейського Союзу у сфері адміністративної відповідальності формуються під впливом загальних принципів права ЄС, рішень Суду Європейського Союзу та практики Європейського суду з прав людини. Вони мають на меті забезпечити баланс між ефективністю адміністративного примусу та дотриманням фундаментальних прав особи, закріплених у Хартії основних прав Європейського Союзу та Європейській конвенції з прав людини.

Одним із ключових елементів системи є принцип законності ("nulla poena sine lege"), відповідно до якого будь-яке адміністративне стягнення має ґрунтуватися на чітко визначеній і передбачуваній нормі права. Цей принцип відображено у статті 49 Хартії основних прав ЄС і підтверджений у рішеннях Суду ЄС, зокрема у справі Bonda v. Poland (C-489/10), де підкреслювалося, що санкції не можуть застосовуватися

[630] Guérin v. France, 29 July 1998, § 37, Reports of Judgments and Decisions. 25201/94. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58204

[631] Golder v. the United Kingdom. 21/02/1975. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57496

[632] Концепція реформування законодавства України про адміністративну відповідальність. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32358.pdf

[633] Константінов С. Ф. Напрями розвитку адміністративно-деліктного права в Україні. *Київський часопис права*. 2025. № 2. С. 235–238. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2025.2.31.

довільно, а норми мають бути достатньо конкретними, щоб особа могла передбачити наслідки своїх дій. Отже, принцип законності виконує функцію гарантії правової визначеності у сфері адміністративної відповідальності.

Важливим стандартом є принцип пропорційності, який полягає у співмірності адміністративного покарання тяжкості вчиненого правопорушення та його суспільної небезпеки. Пропорційність розглядається як фундаментальний принцип конституційного права ЄС і широко застосовується у рішеннях Суду ЄС, зокрема у справах Musique Diffusion Française (1983) та British American Tobacco (2002). Метою цього принципу є уникнення надмірного покарання і забезпечення того, щоб адміністративні санкції мали передусім превентивно-виховний, а не каральний характер.

Європейські стандарти також приділяють значну увагу гарантіям належної правової процедури. Відповідно до статті 41 Хартії основних прав ЄС, кожна особа має право на належне управління, що включає право бути вислуханою, доступ до матеріалів справи та отримання обґрунтованого рішення. Ці положення тісно пов'язані зі статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, яка гарантує право на справедливий суд. Європейський суд з прав людини у справі Menarini Diagnostics v. Italy (2011) визнав, що навіть адміністративні санкції економічного характеру підлягають судовому контролю, який забезпечує ефективну перевірку їх законності та обґрунтованості.

Ще одним важливим елементом є принцип "ne bis in idem", який забороняє подвійне притягнення до відповідальності за одне й те саме діяння. Стаття 50 Хартії основних прав ЄС прямо закріплює цей принцип, а практика Суду ЄС у справі Menci (C-524/15) уточнила, що подвійне провадження може бути допустимим лише у виняткових випадках, коли адміністративна і кримінальна процедури мають тісний матеріальний та часовий зв'язок і переслідують спільну мету, наприклад, захист фінансових інтересів Європейського Союзу.

Система ЄС прагне до гармонізації підходів у сфері адміністративної відповідальності, особливо в галузях, що мають наднаціональний характер — митному, податковому, антимонопольному та екологічному праві. У цьому контексті важливе значення має Регламент (ЄС, Євратом) № 2988/95 «Про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств», який встановлює єдині принципи застосування адміністративних покарань у разі порушення норм, що стосуються бюджету ЄС. Такі документи забезпечують єдність практики притягнення до відповідальності у межах спільного правового простору.

Особливу увагу європейські стандарти приділяють відмежуванню адміністративних санкцій від кримінальних. Відповідно до практики ЄСПЛ, зокрема у справах Engel v. Netherlands (1976) та Öztürk v. Germany (1984), адміністративна санкція може мати «кримінальний характер», якщо вона переслідує каральну мету або є надмірно суворою. Це означає, що в таких випадках держава повинна забезпечити особі повний обсяг процесуальних гарантій, аналогічних тим, які передбачені для кримінального провадження.

У підсумку, стандарти Європейського Союзу у сфері адміністративної відповідальності базуються на поєднанні принципів законності, пропорційності,

належної правової процедури, заборони подвійного покарання та ефективного судового захисту. Вони формують цілісну систему правових гарантій, покликану забезпечити справедливість, передбачуваність і гуманність адміністративних санкцій. Для України, яка орієнтується на європейські стандарти правового регулювання, імплементація цих принципів у національне законодавство є важливим напрямом реформування Кодексу України про адміністративні правопорушення та модернізації всієї системи адміністративного права.

19.5 Адміністративна відповідальність юридичних осіб

В умовах становлення правової держави та активної гармонізації національного законодавства з європейськими правовими стандартами проблема визначення місця та ролі юридичних осіб у механізмах публічно-правової відповідальності набуває особливої теоретичної та практичної значущості. Це зумовлено тим, що сучасна доктрина адміністративного права розглядає юридичну особу не лише як суб'єкта приватноправових відносин, а й як повноправного учасника публічно-правових процесів, здатного нести самостійну відповідальність за порушення норм адміністративного законодавства. У контексті європейської інтеграції особливого значення набуває адаптація вітчизняного законодавства до acquis communautaire, яке визнає інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб як невід'ємний елемент ефективного забезпечення публічних інтересів. У більшості країн ЄС діє принцип, відповідно до якого юридичні особи можуть бути притягнуті до відповідальності за адміністративні правопорушення у сферах екології, фінансів, антимонопольного регулювання, праці та безпеки продукції. Цей підхід спирається на концепцію «функціональної відповідальності», згідно з якою юридична особа несе відповідальність за порушення, що виникли в межах її організаційної діяльності, навіть якщо їх було вчинено фізичними особами – представниками або посадовими працівниками.

Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб виступає єдністю норм адміністративного права, що регулюють соціальні відносини стосовно забезпечення законності діяльності таких суб'єктів, а в разі вчинення ними неправомірних дій – стосовно забезпечення виконання обов'язку такої особи піддатися заходам державного примусу за вчинене правопорушення[634]. До обставин, що вказують про наявність адміністративної відповідальності юридичних осіб, відносять: 1) соціально-економічні та політичні зміни в Україні, початок яких датується 90-ми роками минулого століття, що призвели до становлення ринкових відносин, розвитку підприємництва та модернізації вирішення юридичних конфліктів за участі юридичних осіб; 2) наявність законів України, які містять положення щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб; 3) наявність підзаконних актів, положення яких деталізують механізм

[634] Ковбас І. В., Редько О. М. Проблемні питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 10. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.15433505.

притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб; 4) наявність конкретних прикладів накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб[635].

Санкції, що застосовуються до юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, становлять складну та багаторівневу систему засобів публічно-правового впливу, спрямованих на забезпечення законності, відновлення порушених прав і запобігання подальшим правопорушенням. У сучасній науці адміністративного права ці санкції розглядаються не лише як покарання, а й як інструмент правового регулювання поведінки суб'єктів господарювання, що діють у публічно значущих сферах. Залежно від характеру правових наслідків для юридичної особи, такі санкції традиційно поділяються на три основні групи.

До першої групи належать заходи майнового характеру, які безпосередньо впливають на економічну основу діяльності суб'єкта. Найбільш поширеним видом таких санкцій є фінансові стягнення – штрафи, пені, неустойки, що виконують як каральну, так і превентивну функцію. Крім того, застосовуються конфіскація майна та вилучення прибутку (доходу) або інших незаконно отриманих сум. У науковій літературі зазначається, що майнові санкції мають двоїсту природу: вони поєднують елементи відшкодування шкоди з ознаками адміністративного покарання, що надає їм універсального характеру в системі адміністративно-господарських відносин.

Друга група санкцій охоплює заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичної особи. Серед них ключове місце займає зупинення дії або анулювання ліцензії на здійснення певного виду діяльності, що є одним із найефективніших способів адміністративного впливу на суб'єктів господарювання, які порушують правила ліцензування чи умови спеціального дозволу. До цієї групи належить також обмеження у здійсненні окремих видів діяльності, що може застосовуватися у випадках систематичних порушень нормативних вимог. Науковці вказують, що такі заходи мають характер адміністративно-примусових обмежень і спрямовані не стільки на покарання, скільки на припинення небезпечної діяльності та усунення загрози публічним інтересам.

Третя група санкцій включає заходи організаційного характеру, що мають найбільш глибокі наслідки для правосуб'єктності юридичної особи. До них належать примусова реорганізація та ліквідація юридичної особи. Такі санкції застосовуються у виняткових випадках, коли правопорушення мають системний характер або створюють істотну загрозу державним чи суспільним інтересам. У доктрині адміністративного права зазначається, що примусова реорганізація може виконувати функцію «м'якої» альтернативи ліквідації, дозволяючи зберегти економічну доцільність підприємства при зміні форми управління або структури власності. Ліквідація ж є крайнім заходом адміністративно-правового впливу, який застосовується тоді, коли інші засоби не можуть забезпечити дотримання законності.

Як зазначають науковці, «основними проблемами адміністративної відповідальності юридичних осіб на сьогодні є: суперечливість положень КУпАП стосовно

[635] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 479.

адміністративної відповідальності юридичних осіб, нестачу єдиного нормативно-правового акта, що окреслить начала адміністративної відповідальності юридичних осіб, незбіжність положень КУпАП вимогам соціальних відношень сучасності, дискусійність наявності окремих різновидів юридичної відповідальності юридичних осіб (адміністративно-господарської, фінансової, податкової), брак системної та систематичної роботи над прийняттям нового акта кодифікації в царині адміністративних правопорушень»[636].

19.6 Поняття та ознаки адміністративного правопорушення

Відповідно до статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, **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**[637].

У вказаній статті 9 КУпАП спостерігається термінологічна дилема між поняттями «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», які вживаються як синоніми, але не мають чіткого розмежування. З одного боку, законодавець визначає адміністративне правопорушення як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що посягає на державний чи громадський порядок, власність, права і свободи громадян, а також на встановлений порядок управління. З іншого – у тій самій статті використовується термін «адміністративний проступок», що створює колізію тлумачення: чи це рівнозначні поняття, чи «проступок» є різновидом правопорушення з меншою суспільною небезпекою. Відсутність законодавчого розмежування породжує як теоретичні суперечки[638], так і практичні труднощі у правозастосуванні, адже у сучасній доктрині адміністративного права існує тенденція до диференціації понять залежно від ступеня шкоди та характеру відповідальності.

Ознаки адміністративного правопорушення (проступку) традиційно характеризують його як специфічний різновид правопорушення у сфері державного управління. До основних належать такі:

1. Діяння. Адміністративний проступок завжди виражається у формі конкретної дії або бездіяльності особи. Він не може існувати у вигляді наміру, думки чи переконання. Діянням вважається будь-який свідомий вольовий акт поведінки, який проявляється у порушенні встановлених правил, норм чи заборон, закріплених у законодавстві про адміністративну відповідальність.

---

[636] Ковбас І. В., Редько О. М. Проблемні питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 10. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.15433505.

[637] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[638] Панасюк О. В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і Безпека*. 2020. (1). С. 83–88. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2020.1.11.

2. Суспільна небезпека (шкідливість). Хоча адміністративний проступок не досягає рівня суспільної небезпеки злочину, він усе ж має певну суспільну шкідливість, оскільки посягає на важливі суспільні відносини – громадський порядок, власність, права громадян, порядок управління тощо. Саме цей елемент відрізняє адміністративний проступок від аморального чи дисциплінарного порушення.

Як зазначає проф. В. К. Колпаков: «Важливим питанням в розумінні суті адміністративного проступку є його визнання діянням суспільно небезпечним або суспільно шкідливим. З цього приводу сформувалося дві основні концепції. Перша концепція (суспільної небезпеки проступку) базується на генетичних зв'язках адміністративного проступку і злочину. Її представники виходять з природної єдності відповідних діянь і принциповою відмінністю між ними визнають тільки ступінь суспільної небезпеки. Друга концепція (шкідливості адміністративних проступків) оформляється за радянських часів в якості альтернативи до першої. За нею адміністративні проступки не мають генетичних зв'язків зі злочинами або остаточно їх втратили. Тим самим вона зорієнтувалась на вирішення двох політико-правових завдань: по-перше, демонструвався гуманізм кримінального законодавства (шляхом такого відмежування адміністративного проступку від злочину з кримінально-правового простору виводився величезний масив правопорушень); по-друге, відкривалася практично необмежена можливість збільшувати кількість складів правопорушень і суб'єктів юрисдикції. Таким чином, зазначена концепція служила для реалізації ідеологічних установок і політичного курсу того періоду. Її можна вважати своєрідним «візажистом» карального сегмента радянського права»[639].

3. Протиправність. Будь-який адміністративний проступок є порушенням норм права, що прямо передбачене нормою Кодексу України про адміністративні правопорушення або іншими актами адміністративного законодавства. Протиправність означає, що діяння виходить за межі дозволеного законом і вчинюється всупереч установленим заборонам чи обов'язкам.

4. Винність. Для притягнення до адміністративної відповідальності необхідно встановити вину особи, тобто її психічне ставлення до скоєного – у формі умислу або необережності. Відсутність вини виключає адміністративну відповідальність, що узгоджується з принципом індивідуалізації покарання та особистої відповідальності. Варто зазначити, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає вину як одну з обов'язкових ознак адміністративного проступку. При цьому в статтях 10 і 11 Кодексу законодавець розкриває зміст учинення адміністративного правопорушення умисно або з необережності[640], наголошуючи, що будь-яка протиправна поведінка перебуває під контролем свідомості особи, яка її здійснює. Якщо особа усвідомлено вчиняє заборонене адміністративно-деліктними нормами діяння, це свідчить

[639] Колпаков В. К. Адміністративний проступок: з позицій динамічного праворозуміння. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 319. DOI: https://doi.org/10.36059/978-966-397-244-2-1-12.

[640] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

про її негативне психічне ставлення до суспільних, державних чи приватних інтересів, що в правовій площині виражається категорією «вина». Відповідно до статті 10 КУпАП, проступок визнається умисним, коли особа усвідомлює протиправність своєї поведінки, передбачає її шкідливі наслідки та бажає або свідомо допускає їх настання. Натомість, за статтею 11 КУпАП, адміністративне правопорушення може бути вчинене з необережності, коли особа передбачала можливість настання негативних наслідків, однак легковажно сподівалася їх уникнути, або ж не передбачала, хоча мала й могла це зробити. Отже, навіть за умов необережності, діяння залишається винним, оскільки його вчинення відображає свідоме або недбале ставлення особи до вимог закону.

5. Караність. Обов'язковою ознакою адміністративного проступку є наявність адміністративного стягнення, передбаченого законом за його вчинення. Це означає, що держава офіційно реагує на проступок шляхом застосування санкцій – попередження, штрафу, позбавлення спеціального права тощо. Караність підкреслює примусовий характер адміністративної відповідальності й виконує як превентивну, так і виховну функції.

Разом ці ознаки дозволяють відмежувати адміністративний проступок від інших видів правопорушень і визначають його сутність як самостійного юридичного явища у системі права.

19.7 Юридичний склад адміністративного правопорушення

Склад адміністративного правопорушення – це встановлена законом сукупність ознак, за наявності яких конкретне діяння визнається адміністративним проступком. Якщо сам проступок є фактом реальної дійсності, то його склад – це юридична, логічна конструкція, що відображає найсуттєвіші властивості цього діяння з точки зору права. Законодавець не створює самі ознаки правопорушення, а лише відбирає з реальних проявів суспільно шкідливої поведінки ті, що мають істотне значення, і закріплює їх у нормі права як обов'язкові. Сукупність таких ознак є необхідною і достатньою підставою для кваліфікації конкретного діяння як адміністративного проступку. Оскільки загальні ознаки проступків уже викладені у Загальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення, то в нормах Особливої частини вони не повторюються, а конкретизуються стосовно певних видів правопорушень. Для правильного розуміння складу адміністративного проступку слід ураховувати взаємозв'язок норм Загальної та Особливої частин КУпАП. За загальним правилом, прийнято розрізняти такі види ознак складів адміністративного правопорушення: загальні (такі, які притаманні всім складам правопорушення); родові (такі, які властиві групі складів правопорушення); конкретні (характеризують окремо кожен склад правопорушення)[641].

[641] Самофалов Л. П., Самофалов О. Л. Теоретичні аспекти знань про склад правопорушення та їх практичне значення. *Порівняльно-аналітичне право.* 2020. № 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d438e3da-159b-47df-81d1-c22c009d6f3b/content

Традиційно у структурі складу адміністративного правопорушення розрізняють чотири елементи: об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону, що у своїй сукупності відображають як зовнішні прояви протиправного діяння, так і внутрішній психічний стан особи, яка його вчинила.

Об'єкт адміністративного проступку становлять суспільні відносини, які захищаються державою шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності. До цієї категорії належать не лише відносини, врегульовані нормами адміністративного права та пов'язані з адміністративно-організаційною діяльністю органів публічної влади, а й ті, що регулюються нормами інших галузей права, але перебувають під охороною адміністративно-правових засобів.

Залежно від рівня узагальнення таких відносин, що потребують адміністративно-правового захисту, прийнято розрізняти загальний, родовий і безпосередній об'єкти адміністративного проступку.

Загальний об'єкт охоплює всю сукупність суспільних відносин, яким забезпечується охорона засобами адміністративного впливу.

Родовий об'єкт відображає окрему групу однорідних суспільних відносин, що становлять відносно самостійну частину загального об'єкта та захищаються комплексом норм адміністративного права. Підставою для виділення таких груп може бути сфера суспільної діяльності (промисловість, транспорт, сільське господарство тощо) або зміст відносин, що охороняються (власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення).

Безпосередній об'єкт – це конкретні суспільні відносини, яким завдано шкоди внаслідок учинення адміністративного проступку, передбаченого певною статтею КУпАП. Наприклад, при дрібному хуліганстві безпосереднім об'єктом виступають норми громадської моралі, честь і гідність громадян.

Отже, структура об'єкта адміністративного правопору-шення відображає різні рівні узагальнення суспільних цінностей, що підлягають охороні від протиправних посягань у межах адміністративно-деліктних відносин.

Об'єктивна сторона адміністративного проступку – це сукупність установлених адміністративно-правовою нормою ознак, які відображають зовнішню сторону протиправного діяння. Вона характеризує, як саме виявляється правопорушення в поведінці особи та в яких умовах воно здійснюється. Сюди належать:

по-перше, *протиправне діяння* – головна та обов'язкова ознака об'єктивної сторони, без якої відсутній сам склад проступку. Воно може виражатися у дії (активна форма поведінки, наприклад, порушення встановлених правил) або у бездіяльності (невиконання обов'язку, передбаченого законом);

по-друге, *шкідливі наслідки та причинний зв'язок між діянням і його результатами*, що є необхідними складовими матеріальних складів проступків. Вони вказують на те, що для притягнення до відповідальності потрібно довести, що саме дії (або бездіяльність) особи спричинили конкретну шкоду. Наприклад, відповідно до статті 153 КУпАП, знищення або пошкодження зелених насаджень чи інших об'єктів озеленення населених пунктів визнається проступком лише за наявності

фактичних негативних наслідків[642]. Водночас переважна більшість адміністративних правопорушень має формальний склад, коли сам факт порушення правил утворює склад проступку незалежно від того, чи настали шкідливі наслідки. Так, у ст. 127 КУпАП порушення правил дорожнього руху пішоходами, водіями чи велосипедистами кваліфікується як адміністративне правопорушення вже за сам факт порушення встановлених норм;

по-третє, *місце, час, обстановка, спосіб, засоби чи знаряддя* вчинення діяння можуть бути як обов'язковими, так і факультативними ознаками об'єктивної сторони. Якщо вони прямо передбачені у складі конкретного проступку, то є необхідними для його кваліфікації. В інших випадках ці обставини враховуються при визначенні ступеня вини та міри відповідальності. Наприклад, обов'язковою ознакою дрібного хуліганства (ст. 173 КУпАП) є місце його вчинення – громадське місце, тоді як у правопорушенні, передбаченому статтею 212-10 КУпАП (порушення правил ведення передвиборної агітації), визначальний час учинення – день проведення референдуму[643].

Отже, об'єктивна сторона відображає зовнішній прояв протиправної поведінки, слугує підставою для юридичної кваліфікації діяння та дозволяє відмежувати одні склади адміністративних проступків від інших.

Суб'єкт адміністративного правопорушення – це фізична особа, яка на момент учинення протиправного діяння досягла шістнадцятирічного віку. Саме така особа визнається здатною нести адміністративну відповідальність відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ознаки, що характеризують суб'єкта адміністративного проступку, поділяються на загальні та спеціальні. До загальних ознак належать такі:

1) суб'єктом адміністративного проступку може бути *лише фізична особа*, тобто людина;

2) це може бути *тільки осудна особа*. Відповідно до статті 20 КУпАП, неосудною визнається особа, яка через хронічний психічний розлад, тимчасовий розлад психіки, слабоумство або інший хворобливий стан не здатна усвідомлювати свої дії чи керувати ними[644]. Отже, осудність означає здатність особи розуміти значення своїх дій, контролювати їх і відповідати за свої вчинки;

3) *досягнення такою особою 16-річного* віку на момент учинення адміністративного правопорушення.

У науковій літературі пропонується і такий підхід: «Суб'єктами складу адміністративного правопорушення (делікту) є: 1) загальний – фізична особа – осудна особа, яка досягла віку адміністративно-правової відповідальності; 2) спеціальний – фізична особа підприємець – юридична особа – суб'єкт господарської діяльності; посадові

[642] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[643] Там само.

[644] Там само.

особи – уповноважені виконувати представницькі функції від імені органу, в якому вони працюють»[645].

Поряд із цим, у низці складів адміністративних правопорушень закон визначає *спеціальних суб'єктів*, яким властиві певні додаткові юридично значущі характеристики. До таких суб'єктів належать, наприклад, посадові особи, водії транспортних засобів, військовозобов'язані, капітани суден, керівники підприємств, батьки тощо. Саме специфічні риси цих осіб зумовлюють підвищену відповідальність за окремі види правопорушень.

Окрім того, законодавство виокремлює категорії осіб, для яких передбачено особливий порядок адміністративної відповідальності. Так, у статтях 13–15 КУпАП визначено особливості притягнення до відповідальності неповнолітніх, військовослужбовців, іноземців та осіб без громадянства. Зокрема, неповнолітні віком від 16 до 18 років підлягають заходам впливу[646], передбаченим статтею 24-1 КУпАП[647], і до них не може бути застосовано адміністративний арешт. В окремих випадках вони можуть відповідати на загальних підставах, однак навіть тоді допускається застосування виховних заходів.

Посадові особи несуть адміністративну відповідальність за порушення правил, виконання яких входить до їхніх службових обов'язків (стаття 14 КУпАП). Їхня відповідальність суворіша, ніж для звичайних громадян, оскільки вони виступають носіями публічно-правових повноважень і зобов'язані дотримуватися підвищених стандартів правової поведінки.

Отже, суб'єкт адміністративного правопорушення – це не лише фізична особа, яка досягла певного віку та є осудною, а й у деяких випадках особа зі спеціальним правовим статусом, від якого залежить характер і межі її відповідальності.

Суб'єктивна сторона адміністративного проступку охоплює внутрішній, психічний стан особи під час вчинення нею правопорушення. Вона розкривається через такі ознаки, як вина, мотив та мета діяння. Вина є базовим і невід'ємним елементом суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного проступку. Вона виражає психічне ставлення особи до вчиненої дії чи бездіяльності, а також до її наслідків, що може проявлятися у формі умислу або необережності. Основні риси цих форм вини визначені у статтях 10 і 11 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Умисне адміністративне правопорушення має місце тоді, коли особа усвідомлює протиправність своїх дій (або бездіяльності), передбачає можливі шкідливі наслідки та або прагне їх настання, або свідомо допускає їх. Інтелектуальний аспект умислу полягає в усвідомленні та передбаченні наслідків, тоді як вольовий – у бажанні або свідомому допущенні їх настання. Наприклад, правопорушення, передбачене статтею 178 КпАП (розпивання спиртних напоїв у громадських місцях чи поява там

---

[645] Павловська Н. В. Суб'єкти адміністративно-деліктних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. (71). 269–273. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.45.

[646] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[647] Там само.

у нетверезому стані), може бути вчинене як із прямим, так і з непрямим умислом, тоді як діяння, передбачене статтею 179 КпАП (розпивання спиртних напоїв на виробництві), характеризується лише прямим умислом.

Необережність як форма вини має місце, коли особа передбачала можливість шкідливих наслідків своєї поведінки, але безпідставно сподівалася на їх уникнення (самовпевненість), або ж не передбачала їх, хоча за обставин справи повинна була і могла це зробити (недбалість). Наприклад, склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 200 КпАП (прийняття на роботу особи без паспорта), може характеризуватися як умисною, так і необережною формою вини. Якщо умисел охоплює психічне ставлення до самого діяння і його наслідків, то при необережності оцінюється лише ставлення до можливих шкідливих результатів.

Мотив і мета є факультативними елементами суб'єктивної сторони. Мотивом виступає усвідомлене внутрішнє спонукання, що визначає поведінку правопорушника, тоді як мета – це очікуваний результат, якого особа прагне досягти шляхом вчинення адміністративного проступку.

Отже, суб'єктивна сторона адміністративного проступку відображає внутрішнє психічне ставлення особи до власних дій і їх наслідків, визначаючи її вину у формі умислу чи необережності. Мотив і мета, як додаткові елементи, допомагають глибше розкрити психологічний зміст правопорушення та сприяють правильній кваліфікації діяння.

У статтях 18–20 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено низку обставин, за наявності яких діяння втрачає ознаки протиправності, суспільної шкідливості або винності особи[648]. Йдеться, зокрема, про стан крайньої необхідності, необхідної оборони та неосудність, що унеможливлює притягнення особи до адміністративної відповідальності. **Стан крайньої необхідності** має місце тоді, коли особа вчиняє діяння задля усунення безпосередньої небезпеки, яка загрожує державним чи громадським інтересам, правам і свободам громадян або належному порядку управління. Важливою умовою є те, що така небезпека не могла бути усунута іншим способом, а заподіяна шкода є меншою за ту, якої вдалося уникнути. **Необхідна оборона** передбачає дії, спрямовані на захист від посягання на державний чи громадський порядок, власність або права громадян, якщо під час такого захисту не було перевищено меж оборони, необхідної для відвернення загрози. **Неосудність**, своєю чергою, означає стан, за якого особа в момент вчинення діяння не усвідомлювала значення своїх дій або не могла керувати ними через хронічне психічне захворювання, тимчасовий розлад психіки, слабоумство чи інший патологічний стан. Законодавець визнає, що за певних виняткових умов поведінка особи, зовні схожа на правопорушення, фактично не має протиправного чи винного характеру, а тому, не може бути підставою для адміністративної відповідальності.

Отже, юридичний склад адміністративного проступку є фундаментальним інструментом адміністративного права, який визначає та забезпечує чітку диференціацію

[648] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

правопорушень від законних дій, що дозволяє всебічно оцінити діяння особи та встановити наявність складу правопорушення. Наявність юридичного складу гарантує законність і передбачуваність правозастосування: тільки діяння, яке відповідає всім елементам складу, може бути підставою для накладення адміністративного стягнення. Це забезпечує захист прав і свобод громадян, зменшує ризик свавільного застосування покарання та сприяє стабільності правового регулювання.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає сутність адміністративної відповідальності та які ключові ознаки відрізняють її від інших форм державного примусу?
2. Які критерії використовуються для відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності?
3. Яке місце адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності та яку функціональну роль вона виконує у публічному врядуванню?
4. Які основні нормативно-правові акти регулюють адміністративну відповідальність в Україні та як співвідносяться між собою їхні положення?
5. У чому полягають проблеми чинного законодавства України про адміністративну відповідальність та які напрями його реформування зумовлені європейськими стандартами?
6. Які принципи адміністративної відповідальності сформувалися під впливом практики Європейського суду з прав людини та як вони імплементуються в національне право?
7. Чи можлива адміністративна відповідальність юридичних осіб в Україні: які аргументи «за» і «проти» такої відповідальності наводяться в доктрині та законодавстві?
8. Що таке адміністративне правопорушення та які обов'язкові ознаки відрізняють його від інших видів правопорушень?
9. Які елементи утворюють юридичний склад адміністративного правопорушення та яке значення має відсутність хоча б одного з них?
10. Як співвідносяться поняття адміністративного правопорушення та адміністративної відповідальності і в яких випадках правопорушення не тягне за собою відповідальності?

Розділ 20
АДМІНІСТРАТИВНІ СТЯГНЕННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ САНКЦІЇ

20.1 Правова природа адміністративної санкції

Адміністративна санкція є не лише інструментом державного впливу, а й проявом особливої форми юридичної відповідальності, що поєднує в собі елементи примусу, превенції та виховного впливу. Вона функціонує у площині публічного інтересу, відображаючи баланс між владною ініціативою держави та правами особи щодо якої застосовується. У сучасних умовах євроінтеграції та трансформації адміністративного права до європейських стандартів, адміністративна санкція дедалі частіше постає не як каральний засіб, а як механізм відновлення порушеної правової рівноваги, заснований на принципах пропорційності, законності й доцільності. Саме у цьому контексті розкривається її правова природа – як складного юридичного феномену, що поєднує нормативну обґрунтованість із соціальною спрямованістю, формальну визначеність – із оціночним характером правозастосування.

У сучасному адміністративно-правовому дискурсі спостерігається помітна різнорідність підходів до розуміння поняття «санкція», що свідчить про складність і багатовимірність цього правового явища. У науковій літературі термін «санкція» трактується не одноманітно, а як багатогранна категорія, що охоплює кілька рівнів юридичного змісту. По-перше, її розглядають як форму дозволу на здійснення певних дій уповноваженою особою, без надання якого такі дії втрачають легітимність (наприклад, проведення обшуку). По-друге, у більш вузькому сенсі, санкція ототожнюється із заходами юридичної відповідальності – від майнових стягнень до позбавлення волі. По-третє, у правовій доктрині під санкцією розуміють і превентивні механізми державного впливу – такі як арешт майна чи знесення самочинних споруд, а також заходи правового захисту, спрямовані на відновлення порушених прав (зокрема, поновлення на роботі чи стягнення аліментів). По-четверте, у найширшому розумінні санкція постає як форма негативної реакції держави на протиправну поведінку суб'єкта – своєрідний юридичний наслідок, що полягає у позбавленні певних прав чи привілеїв[649]. Така багатозначність поняття демонструє його динамічну при-

[649] Танчик О. М. Санкції в адміністративному праві: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020. № 44. С. 69. DOI: https://doi.org/10.32782/2307-1745.2020.44.15.

роду і водночас потребує глибшого теоретичного осмислення у площині адміністративного права.

З огляду на цільове призначення адміністративних санкцій, їх доцільно поділяти на три основні групи: превентивні (попереджувальні), припинювальні та каральні. Така типологія вирізняється внутрішньою логічністю та системністю, оскільки повною мірою охоплює весь спектр можливих цілей адміністративного примусу. Справді, будь-яка санкція, застосована у сфері публічного адміністрування, зрештою спрямована або на недопущення правопорушення, або на його негайне припинення, або ж на відновлення правового порядку шляхом покарання винного. Навіть компенсаторна складова, що зовні може видаватися самостійною, фактично виконує допоміжну функцію – вона виступає продовженням каральної мети, адже відшкодування завданої шкоди завжди покладається на особу, відповідальну за її спричинення. Отже, адміністративна санкція постає як багатовекторний, але водночас цілісний правовий механізм, покликаний забезпечити стабільність правопорядку через поєднання превенції, припинення та відповідальності. Так, Є.В. Устименко акцентує, що «санкції припинювального характеру носять виключно правовий характер і реалізуються виключно у правових формах. Іноді зустрічаються вказівки на такі заходи адміністративного припинення, як, наприклад, застосування зброї чи спеціальних засобів представниками правоохоронних органів. Ці припинювальні заходи не є санкціями за своєю природою і застосовуються з метою забезпечення провадження у справах про відповідні правопорушення. Компенсаційні санкції в адміністративному праві представляють собою такі заходи впливу, які спрямовані на компенсацію нанесеної правопорушенням шкоди, застосовуються в адміністративному порядку після закінчення правопорушення і у кількісному вимірі є рівними зазначеній шкоді. Правовідновлювальні санкції в адміністративному праві представляють собою такі заходи впливу, які застосовуються в адміністративному порядку після закінчення правопорушення і спрямовані на відновлення порушеного внаслідок протиправного діяння права або відновлення такого стану правопорядку, який існував до порушення»[650].

Досить цікава, з точки зору практичного застосування санкцій за колом осіб, класифікація санкцій щодо юридичних осіб. На думку Д.М. Лук'янця, заходи адміністративної відповідальності юридичних осіб, з урахуванням рівня узагальнення їх змісту та чинного законодавства, можуть поділятися на такі основні групи:

1) фінансові санкції – це стягнення, що застосовуються до юридичних осіб в адміністративному порядку, розмір яких визначається у грошовому еквіваленті. Конкретна форма та розмір фінансових санкцій установлюються законом, який визначає склади відповідних правопорушень;

2) майнові санкції – це стягнення, що застосовуються до юридичних осіб в адміністративному або, за клопотанням органу адміністративної юрисдикції, у судовому

[650] Устименко Є. В. Санкції в адміністративному праві України : дис. канд. юр. наук 12.00.07. Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. С. 114–115. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/96142aa5-c033-40b0-9b77-eaa4b9a872ab/content

порядку. Вони передбачають перехід права власності на майно, цінні папери, доходи чи інші об'єкти цивільних прав без визначення їх вартісного еквіваленту;

3) обмежувальні санкції – це стягнення, які застосовуються до юридичних осіб в адміністративному порядку та передбачають обмеження дієздатності юридичної особи щодо певних видів діяльності. Такі санкції можуть виражатися у формі: обмеження, повного або тимчасового зупинення дії ліцензій; відкликання чи позбавлення спеціальних дозволів; установлення обмежувальних режимів діяльності. Конкретні форми обмежувальних санкцій визначаються законом, який установлює склади відповідних правопорушень;

4) організаційні санкції – це стягнення, що застосовуються до юридичних осіб в адміністративному або, за клопотанням органу адміністративної юрисдикції, у судовому порядку. Вони передбачають примусову реорганізацію або припинення юридичної особи[651].

Адміністративно-правова санкція – це передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника, і яка застосовується в адміністративному порядку[652].

Адміністративно-правові санкції характеризуються сукупністю ознак, що визначають їхню сутність, місце та роль у системі заходів державного примусу:

1. Реакція держави в особі уповноважених органів. Ознакою адміністративно-правових санкцій є те, що вони завжди виступають реакцією держави, реалізованою через уповноважений орган чи посадову особу, на вчинення правопорушення конкретним суб'єктом. Без факту протиправного діяння застосування санкції юридично неможливе. Саме наявність правопорушення є підставою для виникнення адміністративно-деліктних правовідносин.

2. Застосування уповноваженим суб'єктом. Адміністративні санкції реалізуються виключно через процедуру правозастосування уповноваженими на це суб'єктами – органами публічної адміністрації або посадовими особами, які мають відповідні владно-виконавчі повноваження. Це підтверджує публічно-правову природу таких санкцій і підкреслює їх залежність від державної компетенції.

3. Процесуальна форма застосування. Процесуальний характер реалізації санкцій. Їх застосування відбувається у суворо визначеній законом процедурі, яка забезпечує законність, обґрунтованість і контрольованість рішень уповноважених суб'єктів. Процесуальна форма слугує гарантією дотримання прав осіб, щодо яких застосовуються санкції.

---

[651] Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. С. 281–282.

[652] Устименко Є. В. Санкції в адміністративному праві України : дис. … канд. юр. наук 12.00.07. Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. 52 с. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/96142aa5-c033-40b0-9b77-eaa4b9a872ab/content

4. Цільове спрямування. Ознакою адміністративної санкції є наявність специфічної мети її застосування. Їх завдання полягає не лише у покаранні, а насамперед – у відновленні порушеного правопорядку, усуненні причин і наслідків протиправної поведінки. Санкція виступає засобом стабілізації суспільних відносин і забезпечення належного функціонування правової системи.

5. Результативний зміст діяльності. Ця ознака пов'язана зі змістом діяльності, спрямованої на досягнення зазначених цілей. Ідеться про усунення шкідливих наслідків правопорушення, його припинення та притягнення винної особи до відповідальності. Отже, адміністративно-правова санкція поєднує каральний, відновний і превентивний елементи, що зумовлює її комплексний характер.

У сукупності зазначені ознаки формують системне уявлення про адміністративно-правову санкцію як специфічний юридичний засіб державного реагування на порушення, спрямований на забезпечення стабільності та справедливості публічно-правових відносин.

20.2 Поняття та класифікація адміністративних стягнень

Адміністративне стягнення виступає фундаментальним інструментом реалізації державного примусу в системі адміністративного права, поєднуючи в собі елементи карального, превентивного та відновного впливу. Воно проявляється як юридично оформлена реакція уповноважених органів на вчинене правопорушення, мета якої – не лише покарання винного, а й відновлення порушеного правопорядку та запобігання повторним правопорушенням. Правова природа адміністративного стягнення визначається його подвійним змістом: з одного боку, воно реалізує владу держави над суб'єктом через обмеження або позбавлення певних прав і привілеїв, а з іншого – служить соціальною функцією регулювання поведінки, підтримуючи баланс між інтересами публічного порядку та особистими правами громадян. У цьому сенсі адміністративне стягнення постає як складний юридичний феномен, що відображає поєднання нормативної визначеності, процесуальної формалізації та цілеспрямованого соціального впливу, забезпечуючи ефективність системи адміністративної відповідальності.

Як ми вже зазначали вище, що санкція виступає як негативна реакція держави на порушення правової норми, яка виникає за умов протиправної поведінки або неналежного виконання встановлених правил. Державний примус, будучи універсальним механізмом забезпечення правопорядку, реалізується у різних формах, серед яких особливе місце займають саме санкції. Він може проявлятися не лише у вигляді покарання за порушення закону, але й як адекватна реакція уповноважених органів на конкретні дії суб'єктів. Тому слід звернути увагу на відмінності між поняттями «санкція» та «адміністративне стягнення». Адміністративне стягнення являє собою каральну, «штрафну» форму санкції, що передбачає позбавлення правопорушника певних прав або привілеїв. Воно спрямоване на досягнення головної мети – стягнення за проступок та відновлення порушеного правопорядку. У результаті винний

втрачає частину суб'єктивних прав, його правосуб'єктність обмежується, а на нього накладаються додаткові «штрафні» обов'язки. Крім прямих втрат і обмежень, адміністративне стягнення породжує специфічний правовий стан – певну «адміністративну караність», яка діє протягом одного року з моменту винесення рішення про стягнення. Деякі дослідники визначають цей елемент як «адміністративну преюдицію»[653]. Його правова значущість полягає в тому, що повторне аналогічне правопорушення протягом цього періоду тягне за собою посилену відповідальність і в окремих випадках може кваліфікуватися як кримінальний злочин.

На розуміння категорії «адміністративне стягнення» впливає і його так звана видова приналежність. Традиційно у праві виокремлюються такі підходи щодо тлумачення адміністративних стягнень як заходу:

а) адміністративного примусу;

б) адміністративної відповідальності[654].

Видове віднесення адміністративних стягнень до заходів адміністративного примусу означає, що їм будуть притаманними такі характеристики: 1) фактично їх застосування пов'язано з протиправними діянням; 2) можуть застосовуватися виключно уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації в межах та в спосіб, визначені законом; 3) застосовуватимуться від імені держави до особи, яка у визначеному законом порядку визнана винною у вчиненні адміністративного проступку; 4) можуть застосовуватися виключно з врахуванням ідеї персоніфікації. Щодо тлумачення адміністративного стягнення як заходу адміністративної відповідальності, то воно обґрунтоване узгодженістю з положеннями КУпАП, де адміністративні стягнення прямо іменовано «мірою відповідальності»[655].

Трактування адміністративного стягнення як заходу адміністративної відповідальності висуває на перший план такі його ознаки: 1) може застосовуватися виключно за вчинення адміністративних проступків, що передбачено КУпАП; 2) може бути результатом адміністративного або судового провадження, в межах якого вирішено справу про притягнення до адміністративної відповідальності; 3) формально відображається у рішенні персоніфікованого характеру тощо[656].

З нормативної позиції, стягнення розглядаються як міра адміністративної відповідальності, мета яких – виховання особи (правопорушника) в руслі дотримання законодавства України, поваги до правил співжиття, запобігання вчиненню нових

---

[653] Павловська Н. В. Теоретико-правові підходи визначення адміністративно-правових санкцій. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. С. 164–167. URL: https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_spec_II_2019/164-167.pdf

[654] Білоус-Осінь Т. І. Правова природа адміністративних стягнень. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 2024. С. 32–34. URL: https://surl.li/dpbcxb

[655] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[656] Білоус-Осінь Т. І. Правова природа адміністративних стягнень. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 2024. С. 32–34. URL: https://surl.li/dpbcxb

правопорушень[657]. Мета адміністративного стягнення є однією з ключових категорій у системі адміністративно-деліктного права, оскільки саме вона визначає спрямованість і характер впливу держави на правопорушника. Традиційно в юридичній науці виокремлюють декілька основних видів мети адміністративного стягнення: виховну, превентивну (попереджувальну) та каральну. Виховна мета полягає у формуванні в особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, правосвідомості та поваги до норм права, у стимулюванні дотримання правил співжиття і законності. Превентивна мета покликана запобігати повторним порушенням, як з боку самого правопорушника (індивідуальна превенція), так і з боку інших осіб (загальна превенція). Вона передбачає створення умов, за яких особа утримується від протиправної поведінки через усвідомлення неминучості відповідальності. Обидві ці цілі сприяють утвердженню у суспільстві правового порядку, зміцненню довіри до закону та державних інституцій[658].

Однак сучасні тенденції розвитку суспільства та правової системи вимагають розширення традиційного підходу до визначення мети адміністративного стягнення. У сучасній доктрині дедалі більше уваги приділяється каральній меті, яка розглядається як невід'ємна складова адміністративної відповідальності. Її сутність полягає в застосуванні до правопорушника заходів державного примусу, що мають моральний, матеріальний або організаційний характер позбавлень. Каральна мета виконує дві важливі функції: по-перше, забезпечує принцип невідворотності покарання за вчинене правопорушення, а по-друге, сприяє відновленню справедливості та балансу між порушеним правопорядком і відповідальністю особи. У науковій площині така мета розглядається не лише як елемент кари, але і як інструмент державного впливу, спрямований на формування у суспільстві відчуття правової дисципліни. Отже, адміністративне стягнення у сучасному правовому просторі має комплексний характер, поєднуючи виховну, превентивну та каральну цілі, що в сукупності забезпечують ефективність правового регулювання та стабільність правопорядку.

У теорії адміністративного права існують різні критерії класифікації адміністративних стягнень:

по-перше, *за характером впливу* (особисті (попередження й адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті), майнові (штраф, виправні роботи), особисто-майнові (позбавлення спеціального права));

по-друге, *за часовими рамками* (разові (одномоментні, такі як конфіскація, попередження, штраф), тривалі (розтягнуті в часі (арешт, позбавлення спеціальних прав, виправні, громадські та суспільно корисні роботи)[659];

---

[657] Тернущак М. М.; Білоус В. Т. Адміністративні стягнення: правова характеристика, порядок та строки накладення. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. 2 (15). С. 203–212. DOI: https://doi.org/10.33244/2617-4154.2(15).2024.203-212.

[658] Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2020. № 3 (Iunie). С. 126–130. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/15961

[659] Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 98.

по-третє, *за порядком застосування* (стягнення поділяються на ті, що можуть застосовуватись як основні та як і додаткові (оплатне вилучення та конфіскація предмета, позбавлення права керування транспортними засобами), які можуть застосовуватися лише як основні (попередження; штраф; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті), так і такі, що можуть бути виключно додатковими (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю));

по-четверте, *залежно від суб'єкта застосування:* застосовуються в судовому порядку оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, суспільно корисні роботи, адміністративний арешт та арешт з утриманням на гауптвахті, а в адміністративному порядку застосовуються (органами виконавчої влади та місцевого самоврядування їх посадовими особами) попередження та штраф[660];

по-п'яте, *у залежності від характеру наслідків*, котрих зазнає особа, яка притягується до адміністративної відповідальності: а) ті, що спричиняють наслідки морального характеру (до даної групи можуть бути віднесені фактично всі адміністративні стягнення); б) ті, що спричиняють наслідки особистого характеру (наприклад, попередження, адміністратив-ний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті); в) ті, що спричиняють наслідки майнового характеру (наприклад, штраф, конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення тощо); г) ті, що спричиняють наслідки організаційного характеру (наприклад, позбавлення спеціального права)[661].

Наведені приклади не охоплюють усі можливі критерії, придатні для класифікації адміністративних стягнень, однак дозволяють чіткіше окреслити їхні характерні риси, зрозуміти логіку функціонування та впливу на особу, яка вчинила правопорушення. Потенційна загроза порушення норм адміністративного права зумовлює необхідність стабільного функціонування інституту адміністративної відповідальності, центральним елементом якого є адміністративне стягнення. Чинне законодавство передбачає розгалужену систему таких стягнень, що становить безсумнівну перевагу, оскільки забезпечує можливість індивідуального та диференційованого підходу до визначення виду покарання залежно від характеру правопорушення й особливостей конкретної ситуації.

[660] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 498–499.

[661] Панасюк О. В. Щодо класифікації адміністративних стягнень. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків. 2020. С. 111.

20.3 Види адміністративних стягнень

Стаття 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює основний перелік адміністративних стягнень, які можуть бути застосовані до осіб, що вчинили адміністративні проступки. Водночас цей перелік не є вичерпним, оскільки розвиток правової системи, поява нових суспільних відносин та трансформація механізмів державного впливу на правопорушників зумовлюють необхідність постійного оновлення та доповнення видів адміністративних санкцій. Такий підхід забезпечує гнучкість і адаптивність інституту адміністративної відповідальності, дозволяючи законодавцю ефективно реагувати на зміни в соціально-правовому середовищі та підтримувати баланс між превентивною, виховною й каральною функціями адміністративного покарання.

За вчинення адміністративних правопорушень, згідно статті 24 КУпАП, можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

1) попередження;
2) штраф;
3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; заборона здійснення лобіювання;
а) громадські роботи;
6) виправні роботи;
а) суспільно корисні роботи;
7) адміністративний арешт;
8) арешт з утриманням на гауптвахті.
9) адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок[662].

Попередження як захід адміністративного стягнення, згідно статті 26 КУпАП, виноситься в письмовій формі, а також у передбачених законом випадках, дане адміністративне стягнення фіксується іншим установленим способом. Так, В. К. Колпаков попередження визначає як «самостійну міру за вчинення незначних адміністративних порушень, а також щодо осіб, які вперше вчинили проступок і при цьому мають добрі характеристики». Крім того, воно полягає в «офіційному від імені держави, осудженні протиправного діяння органом адміністративної юрисдикції й у попередженні правопорушника про недопустимість таких дій надалі. Воно розраховане на виховний

[662] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

ефект і не зачіпає ні майнових, ні інших прав правопорушника»[663]. Попередження не варто ототожнювати з усним зауваженням, передбаченим статтею 22 КУпАП, яке застосовується у випадках малозначних правопорушень і фактично звільняє особу від адміністративної відповідальності. На відміну від нього, попередження є повноцінним видом адміністративного стягнення, що тягне за собою певні правові наслідки. Зокрема, протягом одного року з моменту винесення попередження особа вважається такою, що піддавалася адміністративному впливу. Якщо ж у цей період вона повторно порушить адміністративне законодавство, то до неї буде застосовано більш суворий захід адміністративного стягнення, що посилює превентивну та виховну функцію цього виду покарання.

Штраф як адміністративне стягнення, згідно статті 27 КУпАП, це грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України. Щодо мети адміністративного штрафу, то вона «полягає в захисті правопорядку, впливу на осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, попередження вчинення нових правопорушень. Призначення штрафу полягає в тому, щоб, впливаючи на свідомість правопорушників, попереджати нові порушення з боку винного (приватна превенція) та правопорушення інших осіб (загальна превенція)»[664]. Адміністративний штраф є суто індивідуальним видом стягнення, який законодавець варіює залежно від правового статусу особи, що вчинила адміністративне правопорушення. Його розмір і порядок призначення визначаються з урахуванням того, хто є суб'єктом відповідальності – фізична особа (загальний чи спеціальний суб'єкт) або юридична особа. Відповідні положення конкретизуються у статтях Особливої частини КУпАП і застосовуються правозастосовним органом у межах конкретної справи. Штраф виражається у фіксованій грошовій сумі, встановленій КУпАП, і стягується примусово як наслідок вчинення правопорушення.

Штраф накладається на правопорушників в адміністративному або судовому порядку, що визначено законодавством. А от щодо розміру штрафу, то він визначається переважно щодо офіційно встановленого розміру неоподатковуваного мінімуму доходів громадян або, в окремих випадках, встановлених в законодавстві, – у кратному розмірі до вартості проїзду або товару. Його персоніфікований характер відображає сутність адміністративної відповідальності: він спрямований на примусове впливання саме на винну особу; застосовується лише щодо того, хто вчинив конкретне протиправне діяння; потребує наявності доведеної вини. Відтак, як і будь-який інший захід адміністративного впливу, штраф накладається з урахуванням базових принципів адміністративної відповідальності, насамперед принципу вини, без якого відсутній сам склад адміністративного проступку, а отже – і правові підстави для

[663] Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. С. 329.

[664] Гордійчук М. В.,. Котенко Н. М. Адміністративний штраф як вид адміністративного стягнення. *Право і суспільство*. № 3. 2023. С. 166–172. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/3_2023/24.pdf

притягнення до відповідальності. *Для прикладу, стаття 51-4 КУпАП «Порушення прав на геопросторові дані та метадані» – «Незаконне привласнення геопросторових даних та метаданих, їх втрата або несанкціоноване знищення, а також порушення порядку створення і використання геопросторових даних та метаданих – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*[665].

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення – згідно статті 28 КУпАП, полягає в примусовому вилученні такого предмета (знаряддя) за рішенням суду і наступній реалізації з передачею виручені суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета.

Оплатне вилучення предмета не належить до стягнень майнового характеру, адже його основна мета полягає не у створенні матеріальних втрат для правопорушника, а у позбавленні його права володіння чи користування річчю, яка використовувалася незаконно або з порушенням установлених правил. Предмет, щодо якого прийнято постанову про оплатне вилучення, передається органами виконавчої служби для реалізації – як правило, через комісійні або спеціалізовані магазини за місцем знаходження майна. Після продажу вилученого об'єкта отримані кошти повертаються колишньому власнику за вирахуванням витрат, пов'язаних із проведенням виконавчих дій. На практиці цей вид стягнення застосовується доволі рідко, адже у більшості випадків об'єкти чи засоби, що були використані для вчинення адміністративного правопорушення, підлягають конфіскації. Прикладами ситуацій, коли можливе оплатне вилучення, є керування транспортним засобом у стані сп'яніння, зокрема стаття 130 КУпАП встановлює, що «*Керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також передача керування транспортним засобом особі, яка перебуває в стані такого сп'яніння чи під впливом таких лікарських препаратів, а так само відмова особи, яка керує транспортним засобом, від проходження відповідно до встановленого порядку огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо вживання лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції*, – «а частиною 2 статті 130 КУпАП передбачено «*Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень вказаних в частині 1 цієї статті*» – *тягне за собою накладення штрафу на водіїв … з оплатним вилученням транспортного засобу чи без такого*»[666].

Конфіскація як адміністративне стягнення – визначена в статті 29 КУпАП і має низку специфічних ознак, що відрізняють її від інших заходів примусового впливу. Насамперед, конфіскувати можна лише ті предмети, які перебувають у власності правопорушника і безпосередньо пов'язані з вчиненим проступком – тобто були його

[665] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[666] Там само.

знаряддям або об'єктом. На відміну від кримінально-правової конфіскації, адміністративна не поширюється на все майно особи, а застосовується лише щодо конкретних речей, які мають прямий зв'язок із правопорушенням. Кодекс України про адміністративні правопорушення чітко розрізняє два види конфіскації: 1) конфіскацію предметів, що стали знаряддям чи безпосереднім об'єктом правопорушення; 2) конфіскацію грошей, отриманих унаслідок його вчинення.

До об'єктів конфіскації можуть належати різноманітні речі – зброя, транспортні засоби, промислові або продовольчі товари, засоби виробництва, а також грошові кошти. Однак КУпАП містить застереження, що «Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування»[667].

Як і у випадку оплатного вилучення, конфісковані предмети реалізуються через спеціалізовані магазини, однак отримані від продажу суми не повертаються колишньому власнику, а зараховуються до державного бюджету. У разі, коли предмети не підлягають використанню або заборонені до обігу (наприклад, зіпсовані продукти, гральне обладнання, небезпечні речовини), вони підлягають знищенню чи утилізації відповідно до встановлених процедур. *Наприклад, стаття 51-2 КУпАП «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» встановлює, що «Незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності або інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, що охороняються законом, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією незаконно виготовленої продукції та обладнання і матеріалів, призначених для її виготовлення»[668].*

Позбавлення спеціального права як адміністративне стягнення. Позбавлення спеціального права належить до адміністративних стягнень, які мають персоніфікований і цілеспрямований характер. Його суть полягає у тимчасовому обмеженні окремих прав, що були раніше надані громадянинові державою, у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення. Таке стягнення виконує не лише каральну, а й превентивну функцію, оскільки спрямоване на попередження нових правопорушень шляхом тимчасового усунення особи від можливості реалізовувати певне спеціальне право.

Це адміністративне стягнення встановлено статтею 30 КУпАП[669], і крім того, розподілене на підвиди, зокрема: 1) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); 2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 3) заборона здійснення лобіювання.

Позбавлення спеціального права може стосуватися різних сфер життєдіяльності людини. Найпоширенішими є позбавлення права полювання та позбавлення права

[667] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[668] Там само.

[669] Там само.

керування транспортними засобами. У першому випадку законодавець визначає строк до трьох років, протягом якого особа може бути усунена від здійснення цього права у разі грубого чи систематичного порушення правил полювання. Водночас закон передбачає гуманну норму – таке стягнення не може бути застосоване до осіб, для яких полювання є основним засобом існування. Інший, значно більш уживаний різновид – позбавлення права керування транспортними засобами. Це стягнення може тривати до трьох років, якщо особа вчинила грубе або повторне порушення, і до десяти років – у разі систематичного порушення правил користування правом керування. У разі повторного правопорушення протягом дії стягнення невідбута його частина приєднується до нового строку, що може перевищувати встановлену законом межу. Водночас законодавець робить виняток для осіб з інвалідністю, які користуються транспортними засобами у зв'язку зі своїм станом здоров'я. Їх не можна позбавити цього права, крім випадків, коли порушення пов'язане зі станом сп'яніння, відмовою від огляду, невиконанням вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу чи залишення місця дорожньо-транспортної пригоди. *Зокрема, стаття 121 КУпАП «Порушення правил керування або експлуатації транспортного засобу, правил користування ременями безпеки або мотошоломами» встановлює, що «Керування водієм транспортним засобом, що має несправності системи гальмового або рульового керування, тягово-зчіпного пристрою, зовнішніх світлових приладів (темної пори доби) чи інші технічні несправності, з якими відповідно до встановлених правил експлуатація його забороняється, або переобладнаний з порушенням відповідних правил, норм і стандартів, – тягне за собою накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. ... Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частиною першою-третьою цієї статті – тягне за собою накладення штрафу в розмірі від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк від трьох до шести місяців або адміністративний арешт на строк від п'яти до десяти діб»*[670].

Окреме місце серед таких заходів займає позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Його сутність полягає в тому, що суд тимчасово усуває особу від професійної діяльності чи посадових обов'язків, якщо з огляду на характер вчиненого проступку та особисті якості правопорушника подальше перебування на цій посаді є недоцільним або небезпечним для суспільства. Таке стягнення може бути призначене судом на строк від шести місяців до одного року, навіть якщо воно не передбачене безпосередньо в санкції статті, або на строк один рік – якщо зазначене в санкції Особливої частини КУпАП.

Сучасна правова доктрина також розглядає ще один різновид обмеження – заборону здійснення лобіювання. Цей захід спрямований на запобігання зловживанню впливом у сфері публічного адміністрування, коли особа використовує своє становище для

[670] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

неправомірного просування інтересів окремих осіб або структур. Заборона здійснення лобіювання призначається судом на один рік і є проявом тенденції до посилення прозорості та доброчесності у відносинах між владою та суспільством.

Заборона здійснення лобіювання є новим видом адміністративного стягнення в Україні, запровадженим Законом України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства у сфері лобіювання» (на виконання вимог Закону України «Про лобіювання»)[671].

Внесення відповідних змін до статті 24 КУпАП відображає прагнення держави встановити ефективний контроль за діяльністю суб'єктів, що впливають на прийняття рішень органами влади, та запровадити чіткі правові рамки у сфері лобістських відносин. Застосування цього стягнення передбачається, зокрема, за повторне протягом року неподання або несвоєчасне подання звіту щодо лобіювання до Реєстру прозорості, що тягне за собою не лише штраф, але й позбавлення права здійснювати лобіювання строком на один рік. Таке обмеження має на меті запобігання маніпуляціям у сфері впливу на державну політику та забезпечення рівних умов для всіх учасників суспільно-правових процесів. Правове підґрунтя для застосування цієї санкції утворюють нові статті КУпАП: 188-46-1 «Незаконне здійснення лобіювання» та 188-46-2 «Порушення законодавства у сфері лобіювання», які конкретизують зміст правопорушень і порядок притягнення до відповідальності[672]. Вирішення питання щодо накладення заборони здійснення лобіювання віднесено до компетенції суду, рішення якого підлягає направленню до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) для внесення відповідних даних до Реєстру прозорості[673]. Особливе значення ці зміни набувають у контексті реалізації Закону України «Про лобіювання», який набрав чинності 14 березня 2024 року та введений в дію 1 вересня 2025 року. Саме з цього моменту починає діяти повноцінний механізм адміністративної відповідальності у сфері лобіювання, що має на меті формування відкритого, підзвітного та доброчесного середовища взаємодії держави, бізнесу й громадянського суспільства.

Загалом позбавлення спеціального права виконує важливу соціально-профілактичну функцію. Воно не лише покликане покарати правопорушника, а й має запобігти новим порушенням, ізолюючи особу від діяльності, у межах якої вона зловживала своїми повноваженнями або порушувала встановлені норми. Завдяки індивідуальному характеру застосування цей вид адміністративного стягнення відображає принцип диференціації відповідальності та дозволяє забезпечити справедливий баланс між суворістю покарання й соціальною доцільністю його призначення.

---

[671] Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 р. № 3620-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 25. Ст. 110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text

[672] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[673] Реєстр прозорості. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://transparency.nazk.gov.ua/

Громадські роботи як адміністративне стягнення встановлено статтею 30-1 КУпАП[674]. Громадські роботи – це особливий вид адміністративного стягнення, спрямований не лише на покарання, а й на виховання особи у дусі відповідальності перед суспільством. Вони полягають у виконанні безоплатних суспільно корисних робіт, що здійснюються у вільний від основної роботи чи навчання час. У такий спосіб, держава реалізує виховну функцію адміністративної відповідальності, залучаючи порушників до діяльності, що має соціальну значущість. Види робіт, які виконуються в межах цього стягнення, визначаються органами місцевого самоврядування. Це підкреслює децентралізований характер механізму реалізації громадських робіт та дозволяє враховувати потреби конкретної територіальної громади.

Призначення громадських робіт відбувається виключно судом – районним, міським або міськрайонним – у межах чітко визначених законом строків: від 20 до 60 годин, при цьому тривалість робіт не може перевищувати чотирьох годин на день. Такий підхід забезпечує баланс між каральним і виховним аспектами покарання. Законодавець передбачає винятки, що ґрунтуються на принципах гуманізму та недопущення дискримінації. Громадські роботи не можуть бути призначені особам з інвалідністю I або II групи, вагітним жінкам, а також особам похилого віку – жінкам старше 55 років і чоловікам старше 60 років. Це свідчить про соціальну орієнтованість адміністративного законодавства, яке враховує фізичні можливості та стан здоров'я правопорушника.

Громадські роботи виконують виховну, соціальну та превентивну функції. Вони не лише компенсують шкоду, заподіяну правопорушенням, але й сприяють моральному переосмисленню поведінки особи, зміцненню правосвідомості та відновленню довіри між індивідом і суспільством. Отже, цей вид адміністративного стягнення виступає формою соціально корисної відповідальності, яка спрямована не на ізоляцію, а на інтеграцію правопорушника у суспільство. *Для прикладу, стаття 127 КУпАП «Порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин» встановлює, що «Непокора пішоходів сигналам регулювання дорожнього руху, перехід ними проїзної частини у невстановлених місцях або безпосередньо перед транспортними засобами, що наближаються, невиконання інших правил дорожнього руху – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. ...Порушення, передбачені частиною першою або другою цієї статті, що спричинили створення аварійної обстановки, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до сорока годин»*[675].

[674] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[675] Там само.

Виправні роботи як адміністративне стягнення встановлено статтею 31 КУпАП. Виправні роботи – це один із традиційних видів адміністративного стягнення, спрямований на поєднання елементів покарання та трудового виховання правопорушника. Їхня сутність полягає у тимчасовому обмеженні частини заробітку особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, на користь держави, одночасно забезпечуючи можливість продовження трудової діяльності за основним місцем роботи. Такий підхід демонструє спробу держави вплинути на правопорушника не шляхом ізоляції, а через перевиховання у процесі праці, що поєднує етичні, соціальні та економічні аспекти відповідальності.

Виправні роботи можуть призначатися на строк до двох місяців і відбуваються за місцем постійної роботи особи. Протягом цього часу з її заробітку утримується до 20 % на користь держави. Призначення цього виду стягнення належить до компетенції районних, міських чи міськрайонних судів (суддів). Відрахування здійснюються з усіх видів заробітків, за винятком пенсій, соціальних допомог та одноразових виплат. Під час відбування виправних робіт працівнику забороняється звільнення за власним бажанням або надання відпустки, що підкреслює дисциплінарний характер стягнення.

Законодавство містить чіткі обмеження щодо кола осіб, до яких виправні роботи не можуть бути застосовані. До них належать: непрацюючі громадяни, оскільки відсутність офіційного місця роботи унеможливлює виконання стягнення; військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, адже для них існують інші механізми відповідальності.

На практиці застосування виправних робіт поступово зводиться нанівець. Основна причина полягає у тінізації доходів населення, зокрема серед підприємців і самозайнятих осіб, які не мають офіційно задекларованого помісячного заробітку. У зв'язку з цим суди часто замінюють виправні роботи іншими адміністративними стягненнями майнового характеру, як-от штраф або конфіскація. Така тенденція свідчить про еволюцію адміністративно-каральної політики держави, що пристосовується до реалій сучасного економічного середовища. *Наприклад, стаття 173 КУпАП «Дрібне хуліганство» встановлює, що «Дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, – тягне за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб»*[676].

Суспільно корисні роботи як адміністративне стягнення встановлено статтею 31-1 КУпАП[677]. Суспільно корисні роботи є порівняно новим видом адміністративного стягнення, який поєднує елементи покарання та соціальної відповідальності.

[676] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[677] Там само.

Його суть полягає у виконанні порушником оплачуваної праці на користь громади. На відміну від громадських робіт, ці дії не мають безоплатного характеру, а передбачають винагороду, яка спрямовується на погашення заборгованостей або до державного бюджету. Отже, суспільно корисні роботи виступають своєрідною формою трудової компенсації за скоєне правопорушення, поєднуючи у собі виховну, економічну та соціально-відновну функції.

Рішення про призначення суспільно корисних робіт ухвалюється районним, міським або міськрайонним судом (суддею). Тривалість виконання таких робіт встановлюється в межах від 120 до 360 годин, що дозволяє гнучко реагувати на ступінь тяжкості правопорушення. Роботи виконуються не більш як 8 годин на день, а для неповнолітніх – до 2 годин, що узгоджується з трудовими гарантіями та принципами охорони дитячої праці. Органи місцевого самоврядування визначають види робіт та перелік об'єктів, на яких вони виконуються, що надає цьому виду стягнення громадсько-орієнтований характер.

Законодавство передбачає чітке коло осіб, до яких суспільно корисні роботи не можуть бути застосовані, з огляду на стан здоров'я чи соціальну вразливість. До таких категорій належать: особи з інвалідністю I або II групи; вагітні жінки; жінки, старші 55 років, та чоловіки, старші 60 років. Такі обмеження свідчать про гуманістичний характер адміністративного права, яке прагне не до покарання за будь-яку ціну, а до співмірного й соціально виправданого впливу на правопорушника.

Суспільно корисні роботи мають подвійне значення: з одного боку, вони стимулюють правопорушника до усвідомлення соціальної відповідальності, з іншого – приносять користь місцевій громаді, адже їх виконання спрямоване на благоустрій, утримання комунальної інфраструктури, соціальні ініціативи. Такий вид стягнення можна розглядати як практичний прояв відновного правосуддя, що забезпечує поєднання справедливості та соціальної користі. Запровадження суспільно корисних робіт у системі адміністративних стягнень свідчить про еволюцію каральної політики держави – від суто репресивних заходів до соціально орієнтованих форм впливу. Цей вид відповідальності сприяє практичному відшкодуванню шкоди суспільству, водночас не ізолюючи правопорушника від трудової діяльності та можливостей ресоціалізації. *Наприклад, стаття 183-1 КУпАП «Несплата аліментів» встановлює, що «Несплата аліментів на утримання дитини, одного з подружжя, батьків або інших членів сім'ї, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання, – тягне за собою виконання суспільно корисних робіт на строк від ста двадцяти до двохсот сорока годин»*[678].

Адміністративний арешт як адміністративне стягнення встановлено статтею 32 КУпАП[679]. Адміністративний арешт є найсуворішим заходом адміністративного стягнення, який має

[678] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[679] Там само.

карально-примусовий характер і пов'язаний із тимчасовим обмеженням особистої свободи порушника[680]. Його застосування передбачене виключно у виняткових випадках, коли інші види стягнень не можуть забезпечити належного виховного чи запобіжного ефекту. Тому, адміністративний арешт виступає «останньою інстанцією адміністративного впливу», спрямованою на підтримання публічного порядку та дисципліни.

Рішення про застосування адміністративного арешту приймається районним, міським або міськрайонним судом (суддею), що гарантує дотримання принципів законності та судового контролю. Тривалість арешту не може перевищувати п'ятнадцяти діб, що відображає його тимчасовий, а не кримінально-каральний характер. Застосовується арешт лише за окремі види правопорушень, які мають підвищений ступінь суспільної небезпечності, наприклад, за дрібне хуліганство, злісну непокору законним вимогам правоохоронців тощо.

Законодавець чітко визначає категорії осіб, до яких адміністративний арешт не може бути застосований, що свідчить про його гуманістичну спрямованість і соціальну виваженість. До таких осіб належать: вагітні жінки; жінки, які мають дітей віком до 12 років; особи, які не досягли 18-річного віку; особи з інвалідністю I та II групи. Таке обмеження демонструє прагнення законодавця забезпечити баланс між покаранням і захистом соціально вразливих груп, не допускаючи порушення їхніх базових прав і свобод.

Адміністративний арешт виконує подвійну функцію: з одного боку, це форма покарання, що має на меті виховний вплив на правопорушника; з іншого – засіб попередження нових правопорушень, який підкреслює невідворотність відповідальності перед законом. Проте, його застосування потребує особливої правової обережності, оскільки йдеться про обмеження одного з основоположних прав людини – права на свободу. *Для прикладу, стаття 89 КУпАП «Жорстоке поводження з тваринами» встановлює, що «Жорстоке поводження з тваринами – знущання над тваринами, у тому числі безпритульними, що спричинило їх мучення, завдало їм фізичного болю, страждань, але не призвело до тілесних ушкоджень, каліцтва чи загибелі, залишення тварин напризволяще, а також інші порушення правил утримання та поводження з тваринами – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією тварини, якщо перебування тварини у власника становить загрозу для її життя або здоров'я. … Ті самі дії, вчинені стосовно двох і більше тварин, або групою осіб, або особою, яку протягом року піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб, з конфіскацією тварини, якщо перебування тварини у власника становить загрозу для її життя або здоров'я»*[681].

[680] Див.: Гордійчук М. В., Котенко Н. М. Адміністративний штраф як вид адміністративного стягнення. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 166–172. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.24.

[681] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

Отже, адміністративний арешт посідає особливе місце в системі адміністративних стягнень, поєднуючи суворість впливу з правовими та моральними обмеженнями. Його застосування є виключним заходом, що має бути обґрунтованим, пропорційним і відповідати принципам верховенства права та гуманізму.

Арешт з утриманням на гауптвахті як адміністративне стягнення встановлено статтею 32-1 КУпАП і є спеціальним видом адміністративного стягнення, що застосовується лише до військовослужбовців у разі вчинення ними окремих видів військових адміністративних правопорушень. Його особливість полягає в поєднанні дисциплінарного та карального впливу, спрямованого на забезпечення військової дисципліни, зміцнення службового порядку та підвищення відповідальності особового складу. Застосування цього виду арешту є винятковим заходом, який використовується лише у випадках, коли інші стягнення не досягають необхідного виховного ефекту.

Призначення арешту з утриманням на гауптвахті належить до компетенції районних, міських чи міськрайонних судів (суддів), що гарантує судовий контроль і дотримання принципів законності. Строк відбування арешту встановлюється до п'ятнадцяти діб, що підкреслює його тимчасовий, але відчутний характер впливу на правопорушника. Такий арешт виконується на гауптвахті – спеціальному військовому ізоляторі, призначеному для тримання військовослужбовців, до яких застосовано це стягнення.

Законодавець визначає чітке обмеження щодо застосування цього виду покарання – арешт з утриманням на гауптвахті не може бути призначений військовослужбовцям-жінкам. Ця норма є виявом гуманістичного підходу держави, спрямованого на забезпечення соціальних та гендерних гарантій у військовій сфері. Вона враховує фізіологічні, соціальні та психологічні особливості військовослужбовиць, що виключає можливість застосування до них ізоляційних форм стягнення.

Арешт з утриманням на гауптвахті виконує важливу дисциплінарно-виховну функцію в системі військової служби. Його застосування має на меті: запобігти повторним порушенням військової дисципліни; продемонструвати невідворотність відповідальності у військових колективах; зміцнити авторитет командування та правопорядок у Збройних Силах. Отже, цей захід виступає ефективним інструментом підтримання правопорядку у військовому середовищі, зберігаючи при цьому баланс між суворістю покарання та принципами гуманізму. Він є не просто видом покарання, а механізмом підтримання військової правосвідомості та підвищення рівня відповідальності в межах військової служби. *Зокрема, стаття 172-10 КУпАП «Відмова від виконання законних вимог командира (начальника)» встановлює, що «Відмова від виконання законних вимог командира (начальника) – тягне за собою накладення штрафу від ста до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб»*[682].

Адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують

[682] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

правопорядок – як адміністративне стягнення встановлено статтею 24 КУпАП, де зазначено, що «Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок»[683]. Детальний опис застосування такого заходу стягнення/впливу передбачено в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Зокрема, в статтях 30 та 31 передбачено «Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства»[684]. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства є особливою формою адміністративного стягнення, спрямованою на забезпечення міграційної безпеки держави. Його сутність полягає у примусовому припиненні перебування іноземців на території України та супроводжується забороною на повторний в'їзд строком до п'яти років.

Рішення про видворення ухвалюється уповноваженими державними структурами – насамперед центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, його територіальними підрозділами, органами охорони державного кордону або Службою безпеки України. Такий захід застосовується у разі незаконного перетину державного кордону, ухилення від виконання рішення про примусове повернення або відсутності поважних причин для його невиконання. Іноземці, які підлягають видворенню, можуть бути тимчасово розміщені у спеціально визначених пунктах перебування на період, необхідний для їх ідентифікації та фактичного забезпечення видворення. Максимальний строк такого утримання не може перевищувати вісімнадцяти місяців. Якщо особа звертається із заявою про надання статусу біженця чи додаткового захисту, вона залишається в пункті перебування до остаточного вирішення справи.

Рішення про примусове видворення може бути оскаржене у встановленому законом порядку, що забезпечує дотримання принципів верховенства права та індивідуального підходу до кожної ситуації. Контроль за законністю і своєчасністю виконання таких рішень покладається на орган, який їх прийняв. Отже, інститут примусового видворення має двоїстий характер: з одного боку, він є адміністративним інструментом захисту державного суверенітету й контролю за міграційними процесами; з іншого – підлягає суворим правовим обмеженням і судовому контролю, що покликані не допустити порушення основоположних прав і свобод людини.

Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх. Проблематика адміністративної відповідальності неповнолітніх посідає особливе місце у системі правового регулювання, адже вимагає поєднання виховного впливу з принципом гуманізму. Стаття 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає специфічні заходи впливу, що можуть застосовуватися до осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, котрі вчинили адміністративні проступки. На відміну від

[683] Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[684] Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України 3773-VI від 22.09.2011. Редакція від 05.08.2025. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2012. № 19–20. Ст. 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text

традиційних адміністративних стягнень, ці заходи не мають карального характеру. Їх основна мета – виховання правосвідомості, формування у неповнолітнього почуття відповідальності за власні дії та повернення до правомірної поведінки без залучення репресивних інструментів держави. До неповнолітніх можуть бути застосовані такі форми впливу:

1) *зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого* – розглядається як найбільш м'який та морально орієнтований захід впливу. Його застосування можливе лише тоді, коли компетентний орган доходить переконання, що підліток усвідомив неправомірність своєї поведінки, розкаявся у вчиненому і демонструє готовність до морального відновлення перед особою, якій заподіяно шкоду;

2) *попередження* – має виховно-превентивний зміст і виражається в офіційному, від імені держави, усному застереженні неповнолітнього щодо неприпустимості подальших правопорушень. Його сутність полягає у публічному осуді поведінки, яка хоч і не має значної суспільної небезпеки, однак потребує корекції та формування правосвідомості особи;

3) *догана або сувора догана* – становлять більш серйозний морально-психологічний засіб впливу, що застосовується у разі систематичних проявів непослуху або свідомого ігнорування правил співжиття. Таке стягнення є формою державного осуду, який має на меті зупинити розвиток антисоціальних тенденцій у поведінці неповнолітнього. Догана слугує не лише покаранням, а й способом переорієнтації особи на суспільно прийнятні норми;

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* – передбачає покладання на відповідний колектив, за його згодою, виховної та контрольної функції. Такий колектив – школа, навчальний заклад або підприємство – бере на себе обов'язок сприяти соціальній адаптації підлітка, підтримувати дисципліну та стежити за дотриманням ним встановлених норм поведінки. Суд, який приймає рішення про застосування цього заходу, має переконатися у наявності реальних можливостей колективу здійснювати позитивний вплив на неповнолітнього[685].

Ці заходи мають превентивно-виховний характер і спрямовані передусім на соціальну реінтеграцію неповнолітнього. Законодавець, відмовившись від застосування до підлітків жорстких адміністративних санкцій, підкреслює пріоритет відновного підходу та виховання у дусі поваги до правопорядку. Тому система заходів впливу щодо неповнолітніх є проявом гуманізації адміністративного права. Вона дозволяє державі реагувати на правопорушення без руйнування особистості підлітка, забезпечуючи поєднання принципів справедливості, педагогічної доцільності та суспільного виховання.

[685] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. С. 503.

20.4 Загальні правила накладення адміністративних стягнень

Наявність у Кодексі України про адміністративні правопорушення загальних правил накладення адміністративних стягнень, що передбачено Главою 4 «Накладення адміністративного стягнення»[686] є не випадковою, а об'єктивно зумовленою необхідністю забезпечити баланс між інтересами держави та правами особи. Адміністративні стягнення є формою державного примусу, яка може суттєво впливати на правовий статус громадянина або юридичної особи, а тому механізм їх застосування має бути чітким, передбаченим і справедливим:

1) загальні правила гарантують рівність застосування закону. Адміністративна відповідальність не повинна залежати від суб'єктивного бачення посадовця чи органу влади. Уніфіковані критерії – обставини вчинення правопорушення, особа порушника, ступінь вини, наявність обтяжуючих чи пом'якшуючих обставин – забезпечують рівність усіх перед законом і виключають можливість довільного тлумачення;

2) ці правила виконують правозахисну функцію. Кодекс встановлює чіткі межі державного впливу: стягнення має бути законним, індивідуально визначеним і пропорційним. Таким чином забезпечується реалізація принципів презумпції невинуватості та справедливості, що є елементами верховенства права;

3) загальні правила спрямовані на запобігання зловживанням владою. Оскільки адміністративні санкції можуть накладатися органами виконавчої влади та їх посадовими особами, кодекс встановлює процедуру, яка зобов'язує мотивувати рішення, дотримуватися доказових стандартів і забезпечувати можливість оскарження;

4) ці норми забезпечують ефективність правозастосу-вання. Єдині процедури і стандарти дозволяють створити прозору систему притягнення до відповідальності: від фіксації правопорушення до винесення постанови. Це не лише дисциплінує правозастосувачів, а й формує прогнозованість правового режиму для громадян і бізнесу.

Призначаючи стягнення, уповноважений орган зобов'язаний враховувати індивідуальні особливості особи порушника, характер і суспільну небезпечність вчиненого діяння, ступінь вини, майновий стан, а також наявність обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність. Винятком із принципу індивідуалізації є правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі, зокрема у сфері безпеки дорожнього руху, коли оцінка особистих факторів не здійснюється з огляду на технологічний спосіб фіксації події.

Обставини, які впливають на вид і розмір стягнення, поділяються на пом'якшуючі та обтяжуючі. До пом'якшуючих обставин[687] КУпАП відносить щире розкаяння,

[686] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

[687] Див.: Шестак Л. В. Обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 359–362.

добровільне усунення наслідків порушення або відшкодування завданої шкоди, вчинення проступку під впливом сильного душевного хвилювання чи у складних життєвих обставинах, неповноліття особи, а також вагітність чи наявність малолітньої дитини. Законодавець залишає можливість враховувати й інші пом'якшуючі обставини, не визначені безпосередньо в Кодексі. Водночас, обтяжуючими обставинами[688], згідно КУпАП, визнаються продовження протиправної поведінки попри законну вимогу припинити її, повторність правопорушення протягом року, втягнення у протиправні дії неповнолітніх, вчинення правопорушення групою осіб, а також його вчинення під час надзвичайних ситуацій. Перебування особи у стані сп'яніння також може бути визнано обтяжуючою обставиною, однак суд має право не застосовувати цей критерій залежно від конкретних обставин справи.

Призначення адміністративного стягнення має особливості у випадках, коли особа вчинила кілька правопорушень. За загальним правилом, за кожне правопорушення призначається окреме стягнення, але якщо розгляд відбувається одним органом або посадовою особою, може бути застосоване покарання в межах санкції за найбільш серйозне з них, із можливістю приєднання додаткового стягнення.

Важливим елементом процедури є строки накладення адміністративних стягнень. Загальний строк становить два місяці з моменту вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, або три місяці – якщо справа розглядається судом. Для окремих категорій правопорушень, зокрема у сфері корупції чи безпеки дорожнього руху, закон передбачає спеціальні строки, які можуть становити до одного або навіть двох років. Якщо кримінальне провадження щодо особи закрито, адміністративне стягнення може бути накладене протягом трьох місяців від дня ухвалення рішення про закриття.

КУпАП також визначає правові наслідки спливу строку відповідальності. Якщо протягом року після відбуття стягнення особа не вчиняє нового адміністративного правопорушення, вона вважається такою, що не піддавалася адміністративному стягненню. Такий підхід спрямований на реабілітацію особи та усуває негативні правові наслідки попереднього порушення, що особливо важливо для відновлення її правового статусу та соціальної репутації.

Крім того, разом із накладенням адміністративного стягнення може вирішуватися питання про відшкодування заподіяної шкоди, якщо її розмір не перевищує визначені законом межі. Якщо сума шкоди є незначною (не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), її відшкодування може бути покладено на правопорушника рішенням адміністративної комісії чи органу місцевого самоврядування під час накладення стягнення. Суд має ширші повноваження: він може ухвалити рішення про компенсацію незалежно від розміру шкоди, крім випадків, спеціально передбачених законом. Особливий порядок встановлено

[688] Див.: Шестак Л. В., Веремієнко С. В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318–321. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0390/2019.5.81.

для неповнолітніх: якщо правопорушення вчинила особа віком від 16 років, яка має власний заробіток, і шкода є незначною (до одного неоподатковуваного мінімуму), суд може покласти на неї обов'язок самостійно відшкодувати збитки або зобов'язати усунути наслідки правопорушення власною працею. Це сприяє виховному впливу та формуванню відповідального ставлення до власних дій. У випадках, коли шкода є значною або виходить за межі компетенції адміністративних органів, питання її компенсації вирішується в порядку цивільного судочинства.

У випадку, коли постанову про накладення стягнення ухвалено судом, з особи також може стягуватися судовий збір. Судовий збір у справах про адміністративні правопорушення виступає додатковим фінансовим наслідком для особи, яку визнано винною. Якщо суд (суддя) ухвалює постанову про накладення адміністративного стягнення, обов'язок сплатити судовий збір покладається на правопорушника. Такий підхід є логічним продовженням принципу індивідуальної відповідальності, адже витрати, пов'язані із забезпеченням розгляду справи судом, не повинні перекладатися на державу або інших осіб. Розмір судового збору, порядок його нарахування та механізм сплати чітко визначаються спеціальним законом.

Загальні правила накладення адміністративних стягнень, закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення, забезпечують упорядкованість і справедливість правозастосовної діяльності держави у сфері адміністративної відповідальності. Їх існування гарантує, що санкція є не механічним актом покарання, а результатом зваженого аналізу обставин правопорушення та особи порушника. Принципи індивідуалізації відповідальності, пропорційності стягнення, врахування пом'якшуючих та обтяжуючих обставин дозволяють уникнути формального підходу й забезпечити баланс між інтересами держави, суспільства і правами людини.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. У чому полягає правова природа адміністративної санкції та як вона співвідноситься з адміністративною відповідальністю?
2. Які ознаки адміністративної санкції дозволяють відмежувати її від заходів адміністративного припинення та адміністративного попередження?
3. Що слід розуміти під адміністративним стягненням і чому саме воно розглядається як форма реалізації адміністративної санкції?
4. Які критерії класифікації адміністративних стягнень застосовуються в адміністративно-правовій науці та законодавстві України?
5. Які види адміністративних стягнень передбачені законодавством України та в чому полягають особливості їх правового змісту?
6. Які адміністративні стягнення можуть застосовуватися як основні, а які – як додаткові, та в яких випадках допускається їх поєднання?

7. Яка правова природа заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх у справах про адміністративні правопорушення, та чим вони відрізняються від адміністративних стягнень?

8. Які загальні правила накладення адміністративних стягнень забезпечують принципи справедливості, індивідуалізації та пропорційності відповідальності?

9. Яке значення мають характер правопорушення, особа правопорушника та обставини справи при виборі виду та розміру адміністративного стягнення?

10. Які обставини пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність і як вони впливають на накладення адміністративного стягнення?

Розділ 21
СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

21.1 Поняття, завдання та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення

У законодавстві України немає визначення поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, цей термін має лише наукові тлумачення.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це визначений законними та підзаконними нормативно-правовими актами порядок вчинення процедурно-процесуальних дій уповноваженими посадовими особами щодо оформлення, розгляду, прийняття рішень, їх оскарження та виконання у справах про адміністративні правопорушення.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є:

1) **своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи**. Це завдання передбачає, що в адміністративному провадженні всі процесуальні дії повинні вчинятися вчасно, в межах строків, визначених відповідними нормативними актами.

Усебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи означає з'ясування всіх юридично значущих обставин, тобто вивчення суб'єктом владних повноважень питання стосовно певної події: коли, де, ким, як, з якою метою вчинено конкретний проступок.

Усебічність дослідження доказів означає те, що посадова особа, яка розглядає справу, враховує аргументи всіх осіб, що беруть участь у справі (правопорушника, потерпілого, захисника), адже важливо вислухати версії обох сторін. Тому дослідження та подальшу оцінку доказів повинна проводити не з позиції однієї зі сторін, а з позиції незалежного арбітра;

2) вирішення справи в точній відповідності із законом. Це завдання логічно випливає з попереднього, оскільки суб'єкт владних повноважень, всебічно, повно й об'єктивно з'ясувавши всі обставини справи, повинен потім прийняти рішення згідно з чинним законодавством, дотримуючись усіх процесуальних норм. Тому поняття «закон» розуміється в більш широкому значенні, оскільки мається на увазі не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти.

Виконання завдання шляхом вирішення справи у точній відповідності із законом дозволить не лише забезпечити дотримання принципу верховенства права,

але і справедливості, коли винні особи не зможуть уникнути відповідальності через порушення посадовими особами вимог процедури чи процесу;

3) забезпечення виконання винесеної постанови. Це завдання реалізується на фінальній стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення – виконання постанов про накладення адміністративних стягнень (Розділ 5 КУпАП)[689]. Від того, наскільки своєчасно й повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності, адже втрачається вся суть провадження, якщо кінцевий документ не буде виконано і винна особа не понесе тягар виконання адміністративного стягнення.

На жаль, психологія людини побудована так, що лише загроза в майбутньому понести негативні наслідки, наприклад, у вигляді сплати значної суми штрафу, конфіскації заборонених предметів, відпрацювання громадських робіт або відбування адміністративного арешту, більш ефективно запобігає вчиненню правопорушень, ніж свідоме небажання їх вчинення. Тому забезпечення виконання постанов є надважливим завданням держави, яке повинно бути спрямоване на виховання правопорушників та запобігання вчиненню ними чи іншими особами нових адміністративних проступків;

4) **виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопору-шенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245)**[690].

Це завдання більш деталізовано у ст. 282 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає, що «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 вніс пропозицію»[691].

Ефективність державного управління у сфері провадження у справах про адміністративні правопорушення буде визначатися не кількістю притягнутих до відповідальності осіб, а рівнем збільшення чи зменшення кількості адміністративних проступків. Тобто потрібно розуміти, чому вчиняються конкретні правопорушення і що необхідно зробити, щоб зменшити їх кількість.

Принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення – це основні ідеї, вихідні положення, розуміння ідеальних правил, якими повинні послуговуватися посадові особи (органи) при здійсненні процедурно-процесуальної діяльності,

[689] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

[690] Там само.

[691] Там само.

пов'язаної з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності. Дотримання таких принципів лежить в основі діяльності суб'єктів здійснення провадження й відображає не лише їх загальну значимість у правозастосуванні, але також їх імперативний (обов'язковий) характер.

Деякі науковці поділяють принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення ***на загальні та спеціальні***[692].

До загальних належать принципи, притаманні більшості галузей права, у яких наявний інститут юридичної відповідальності. Ці принципи закріплені у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення або випливають з їх положень, зокрема:

а) *принцип своєчасності або принцип дотримання строків розгляду справи*, який передбачає виконання певних дій, прийняття рішень у чітко передбачені законодавством строки (ст. ст. 38, 39, 277, 277-2, 285, 289, 292 КУпАП тощо). Такі строки виписані також у Митному кодексі України – ст. 597 (строк адміністративного затримання), ст. 521 (строки виконання мирової угоди), ст. 525 (строки розгляду справи про порушення митних правил) тощо[693].

б) *принцип законності,* це основоположний принцип, який полягає в суворому дотриманні норм права, тобто правил поведінки, закріплених у нормативно-правових актах. Недотримання цього принципу призводить до хаосу, порушення порядку та свавілля з боку суб'єктів влади. Оцінка дотримання цього принципу впливає на висновки органу про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Наприклад, якщо суд вважатиме, що органи Національної поліції при оформленні адміністративних матеріалів не роз'яснили особі її права, зокрема й право на застосування положень ст. 63 Конституції України (не свідчити проти себе, членів своєї сім'ї, близьких і родичів), не надали можливість скористатися правовою допомогою, не вказали суть порушення та відповідну статтю чи її частину Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо, очевидне порушення принципу законності, позаяк дії посадових осіб органу поліції не відповідатимуть правилам поведінки, закріпленим у відповідних нормативних актах, тобто нормам позитивного права.

Слід звернути увагу, що принцип законності реалізується шляхом дотримання вимог про верховенство законів в ієрархії підзаконних правових актів; рівності всіх та заборону дискримінації; забезпечення можливості особі здійснити суб'єктивні права; доступу до судового захисту; ефективної роботи всіх суб'єктів публічної влади в провадженнях справ про адміністративні правопорушення.

в) *принцип справедливості.* У провадженні в справах про адміністративні правопорушення принцип справедливості найбільш яскраво проявляється при визначенні особі виду та розміру адміністративного стягнення за вчинене правопорушення,

[692] Голяченко І. П. Загальна характеристика принципів провадження у справах про адміністративні. *Наукові записки. Серія: Право*. С. 206–211. № 12/2022. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-12-206-212.

[693] Митний кодекс України від 13.03.2012 року № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?find=1&text#Text

оскільки вчинення адміністративного проступку, який підпадає під ознаки певного діяння, передбачає застосування різних видів та розмірів адміністративного стягнення. Цей принцип знаходиться у тісному взаємозв'язку з іншими базовими принципами юридичної відповідальності, такими як рівність, законність та індивідуалізації;

г) *принцип індивідуалізації* закріплений у ч. 2 ст. 61 Конституції України, яка передбачає принцип індивідуалізації юридичної відповідальності правопорушника. Для реалізації цього принципу законодавець передбачив у більшості статтей Кодексу України про адміністративні правопорушення можливість застосування альтернативних видів адміністративного стягнення та мінімальні й максимальні межі.

Наприклад, статтею 173 КУпАП (дрібне хуліганство) визначено, що дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, тягне за собою накладення штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців із відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб[694].

Отже, суд, який накладає адміністративне стягнення за вчинення дрібного хуліганства, в залежності від особи правопорушника (вік, майновий стан, стан здоров'я, наявність пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин, повторність тощо), обставин вчинення ним проступку, подальшої поведінки може, в одному випадку застосувати штраф у розмірі трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в іншому – адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб;

д) *принцип невідворотності* означає, що за вчинене правопорушення має наставати юридична відповідальність, у протилежному випадку порушується принцип рівності, справедливості та законності. Кожна особа повинна чітко усвідомлювати, що її діяння (дія чи бездіяльність), що мають ознаки адміністративного правопорушення, обов'язково матимуть наслідки, інакше втрачається вся суть імперативного характеру правових норм;

е) *принцип презумпції* невинуватості закріплений у ст. 62 Конституції України і звучить так: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь»[695].

Складення стосовно особи протоколу про адміністративне правопорушення не дає підстав для висновку про те, що особа вчинила адміністративне правопорушення,

[694] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

[695] Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

допоки не буде остаточного процесуального рішення, а саме – постанови про притягнення такої особи до адміністративної відповідальності, яка набрала законної сили.

До спеціальних принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення можна віднести:

1) *принцип охорони інтересів держави і особи* означає, що орган державної влади (посадова особа), розглядаючи індивідуальні справи і приймаючи відповідні рішення, зобов'язаний забезпечити захист інтересів держави, громадського (публічного) порядку, прав і свобод людини, інтересів підприємств, установ, організацій тощо;

2) *принцип публічності (офіційності)* полягає в тому, що суб'єкт публічної влади повинен розпочати провадження у справі про адміністративне правопорушення в кожному випадку, коли виявить ознаки такого проступку, крім випадків, коли провадження можна розпочати лише на підставі поданої заяви (заявне провадження). Такий процес відбувається незалежно від волі суб'єкта владних повноважень і повинен бути спрямований на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом;

3) *принцип самостійності й незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень* означає, що суб'єкти публічної влади, діючи на підставі законів та підзаконних актів, не повинні зазнавати стороннього впливу чи тиску, приймати рішення незалежно від інших органів влади, посадових осіб та громадян, своїх політичних, економічних чи інших уподобань;

4) *принцип гласності та відкритості.* Цей принцип дозволяє громадянам бути поінформованими та контролювати процес. Гласність означає, що розгляд справ про адміністративні правопорушення відкритий для громадськості, тобто будь-хто може бути присутнім на розгляді справи, а не лише учасники провадження; а відкритість – що інформація про справи (їх хід, результати, час і місце засідань) має бути обов'язково у вільному доступі шляхом можливості особи ознайомитись із нею чи повідомленням у спосіб, передбачений законом;

5) *принцип поєднання диспозитивності й імперативності* полягає в тому, що поряд із чіткими законодавчими вимогами до дій суб'єкта публічної влади, яких вони зобов'язані дотримуватись та виконувати, дедалі частіше зустрічається можливість застосовування дискреції (можливості діяти на власний розсуд), тобто вже використовується диспозитивний метод, коли фактично суб'єкт отримує право обирати варіант власної поведінки (застосування конкретного виду та розміру адміністративного стягнення, можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю вчиненого діяння, передання особи на поруки трудового колективу тощо);

6) *принцип установлення об'єктивної (матеріальної) істини* передбачає повне з'ясування фактичних обставин справи, збір доказів, заслуховування пояснень правопорушника, потерпілого, свідків, отримання висновків експертів, дослідження спеціалістів і т.д.;

7) *принцип провадження адміністративно-деліктного процесу національною мовою.* Всі офіційні документи, процедурно-процесуальні рішення та ведення всього провадження повинні здійснюватися виключно українською мовою.

Однак для осіб, які не володіють державною мовою (іноземці, особи без громадянства), передбачена можливість використання послуг перекладача, який призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення.

21.2 Особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення

До осіб, які беруть участь у справах про адміністративні правопорушення, належать:

1) особа, яка притягається до адміністративної відповідальності (правопорушник), – це особа, відносно якої складено адміністративні матеріали, тобто суб'єкт адміністративного правопорушення.

Відповідно до ст. 12 Кодексу України про адміністративне правопорушення, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент учинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку[696].

Такий суб'єкт може бути фізичною або юридичною особою. При цьому обов'язковою вимогою для на набуття статусу особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є наявність віку, з якого настає адміністративна відповідальність, стану здоров'я та, в певних випадках, спеціального статусу.

Наприклад, суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» (державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, судді тощо)[697], за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (окрім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України[698]. Тобто вчинити правопорушення, передбачене ст. 172-4 КУпАП, може не будь-яка осудна фізична особа, яка досягла 16-річного віку, а лише та, яка має певний статус.

---

[696] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

[697] Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n26

[698] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

Однак є певні особливості щодо притягнення до адміністративної відповідальності певної категорії осіб, зокрема, власників транспортних засобів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису; 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; іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом.

У першому випадку за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, несуть адміністративну відповідальність власники транспортних засобів або належні користувачі, хоча за кермом могли перебувати зовсім інші особи. В процесуальному законодавстві передбачено порядок повідомлення особою, яка фактично перебувала за кермом транспортного засобу, про вчинення правопорушення саме нею, проте першочергово постанова про притягнення до адміністративної відповідальності виноситься стосовно власника транспортного засобу. В цьому випадку держава перекладає тягар доказування на власника транспортного засобу.

Військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового й начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські відповідають за дисциплінарними статутами, окрім певних видів адміністративних правопорушень (за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, учинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі тощо), при цьому до них не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт[699].

Іноземці, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України користуються імунітетом, несуть відповідальність не на загальних підставах, а шляхом використання дипломатичних шляхів.

Відповідно до ст. 268 Кодексу України про адміністративні правопорушення особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, надавати докази, заявляти клопотання, подавати заяви; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою

[699] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто або за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою й користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі[700].

Варто зазначити, що при складенні адміністративних матеріалів особі в обов'язковому порядку зачитуються її права, що вказані вище, про що робиться відповідна відмітка або в протоколі про адміністративне правопорушення, або в інших письмових документах. Це процедурне застереження важливе, оскільки більшість людей, які притягаються до адміністративної відпові-дальності, не обізнані про права, передбачені ст. 268 КУпАП.

Митним Кодексом України, зокрема ст. 298, закріплені аналогічні права, тим, що й ст. 268 КупАП, однак є певне застереження про те, що особи, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами[701]. Це положення означає, що використання прав повинно відбуватися для досягнення цілей, із метою яких такі права надаються, а не їх зловживання. Наприклад, право на ознайомлення з матеріалами справи не повинно використовуватись для затягування розгляду справи, а для забезпечення принципу гласності та відкритості;

2) потерпілий **–** це особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Відповідно до ст. 269 Кодексу України про адміністративні правопорушення, потерпілий має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення[702].

Якщо порівняти процесуальні права потерпілого та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, то очевидним стає той факт, що правопорушник має більше прав, ніж потерпілий, а саме давати пояснення, подавати докази, виступати рідною мовою й користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження.

При цьому потерпілий може бути опитаний як свідок.

Потерпілий є не в кожному провадженні у справах про адміністративні правопорушення, а лише в тих, де обов'язково повинна бути наявна шкода як складова об'єктивної сторони, тобто в правопорушеннях із матеріальним складом.

Наприклад, вчинення дорожньо-транспортної пригоди (ст. 124 КУпАП) може мати місце тільки тоді, коли порушення Правил дорожнього руху спричинило

---

[700] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

[701] Митний кодекс України від 13.03.2012 року № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17?find=1&text

[702] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг чи іншого майна. При ДТП обов'язково має бути потерпіла особа – власник майна, яке пошкодили.

Якщо порушення Правил дорожнього руху не призведе до пошкодження майна, а отже буде проступком з формальним складом, то в цьому провадженні не буде потерпілого.

Оскільки адміністративні правопорушення можуть бути з формальним (без наслідків) і з матеріальним (із наслідками) складом, наявність такого учасника провадження, як потерпілий, не обов'язкова.

При цьому в Митному Кодексі Україні взагалі відсутній такий учасник провадження справ про порушення митних правил, як потерпіла особа;

3) законні представники та представники. Ними можуть бути батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, які належать до законних представників, тобто тих, які внаслідок повноважень, наданих законом, представляють осіб, які через свої фізичні, психічні вади або через неповнолітній вік не можуть самостійно здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення.

Проте якщо потерпіла особа повнолітня, немає фізичних чи психічних вад (є повністю осудною), її інтереси в провадженні за бажанням такої особи може представляти представник. Ним може бути адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи.

Відповідно до ст. 270 Кодексу України про адміністративні правопорушення, «законні представники та представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу»[703].

Отже, якщо правопорушення буде вчинено неповнолітньою особою або щодо неповнолітньої особи, її інтереси будуть представляти її законні представники – батьки чи усиновителі, проте це не позбавляє неповнолітніх потерпілих права мати також представника – адвоката (фахівця у галузі права).

4) захисник – це фактично той самий представник, який зазначений вище, однак уже не потерпілого, а особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Захисником може бути та сама особа, що і представник потерпілого, і має такі самі права, однак, на відміну від представника потерпілого, захисник особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, може бути наданий правопорушнику Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги у випадку відсутності в особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, фінансової можливості забезпечити себе захисником.

Отже, держава гарантує кожній особі мати собі захисника, якщо така особа виявила бажання і не може самостійно собі його забезпечити.

Згідно з митним законодавством, статус захисника дещо ширший і вимоги до такої особи більш спрощені.

---

[703] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

Так, відповідно до ст. 500 Митного Кодексу України, захисник представляє інтереси не лише особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, а у разі необхідності – свідка. Більше того, захисником можуть бути, крім адвокатів та фахівців у галузі права, також близькі родичі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідка, їх опікуни або піклувальники;

5) свідок – особа, якій відомі дані щодо обставин, які підлягають установленню по справі (наприклад, особа, яка може підтвердити, хто перебував за кермом транспортного засобу, де, коли та як відбувалось адміністративне правопорушення, хто завдав шкоду і т.д.). Якщо свідка викликають на допит, він зобов'язаний з'явитись та дати правдиві показання під присягою. Явка особи, яка виступає як свідок, є не правом, а обов'язком.

Свідок має право давати показання рідною мовою; заявляти відвід перекладачу; знати, у зв'язку з чим опитується; власноручно викладати свої показання; мати захисника; користуватися нотатками і документами, коли показання стосуються будь-яких розрахунків та інших даних, які йому важко тримати в пам'яті; відмовитися давати пояснення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів; знайомитися з протоколом опитування і клопотати про внесення до нього змін; оскаржувати дії посадової особи, яка проводила опитування; одержувати відшкодування витрат, пов'язаних із викликом для дачі пояснень.

Деякими відомчими інструкціями передбачено, що свідками не можуть бути працівники поліції чи інші заінтересовані особи, тому що порушується такий важливий принцип провадження, як об'єктивність розгляду.

Слід зауважити, що показання свідків є одним із різновидів доказів, якими підтверджують або спростовують подію і склад адміністративного правопорушення. Однак це не означає, що в кожному провадженні у справах про адміністративні правопорушення обов'язково мають бути свідки, адже цілком імовірний той факт, що ніхто не бачив і не може підтвердити обставини вчинення проступку;

6) експерт – це особа, яка володіє спеціальними знаннями, зокрема й для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації, і за результатами дослідження дає об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях.

Він має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, клопотати про надання додаткових матеріалів, необхідних для складення висновку; ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи.

Висновок експерта є різновидом доказу, який має важливе значення для розгляду справи, а тому досить часто склад адміністративного правопорушення може бути підтверджений лише при наявності відповідного висновку експерта. Тому важливо, щоб цей висновок був об'єктивним, для цього експерт попереджається про кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивого висновку;

7) перекладач. Цей учасник бере участь у провадженні, якщо особа не володіє державною мовою (правопорушник, потерпілий, свідок), зобов'язаний зробити повно й точно доручений йому переклад. Перекладачу, як і свідкам, експертам і потерпілому, відшкодовуються витрати у зв'язку з явкою в орган (до посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення (наприклад, вартість квитків на транспорт, добові витрати тощо);

8) поняті – це особи, які залучаються до участі у проведенні процесуальних дій, зокрема, огляд речей, їх опис, вилучення, огляд приміщень, транспортних засобів. Вони повинні бути не заінтересовані у справі, не перебувати у родинних відносинах із особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, її представника, та осіб, які складають адміністративні матеріали. Поняті засвідчують своїми підписами відповідність записів у протоколі проведеним діям. Варто звернути увагу, що статус понятих характерний далеко не для всіх проваджень, оскільки їх функцію часто виконують свідки. Поняття понятих наведено, зокрема, у Митному Кодексі України, Законі України «Про виконавче провадження» тощо.

21.3 Поняття та види стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення

Кожна діяльність має певні частини (етапи) її здійснення, особливо якщо така діяльність чітко визначена законодавством. Стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення вважається певна частина процесу, для якої характерні визначені завдання, строки проведення, коло учасників, процесуальні рішення, які приймаються на цьому етапі провадження.

Після завершення однієї стадії розпочинається інша, на новій стадії реалізується те, що було зроблено раніше. Потрібно не лише розуміти кількість стадій провадження, але й усвідомлювати чітку послідовність таких стадій, адже очевидно, наприклад, що стадія виконання постанови завершальна й настає після стадії винесення постанови, а не навпаки.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має чотири стадії:

1) порушення справи і адміністративне розслідування. Ця стадія початкова, адже з неї розпочинається встановлення самої події правопорушення, обставин, за яких було вчинено проступок, фіксація повідомлень (заяв) чи фактів правопорушення та їх попередня кваліфікація. Попередня кваліфікація (тобто підведення конкретного діяння під диспозицію відповідної статті чи частини статті КУпАП, МКУ, Закону України «Про запобігання корупції» тощо) відбувається з огляду на повідомлення особи чи виявлення факту відповідними органами. Однак після подальшої перевірки обставин вчинення правопорушення, надання пояснень, після збору всіх доказів та проведення потрібних експертних досліджень, кваліфікація діяння може змінитись (під час наступної стадії). Наприклад, органам поліції повідомили про те, що громадянин у стані алкогольного сп'яніння вчиняє домашнє насильство по відношенню до своєї жінки та матері

й виражається нецензурною лайкою по відношенню до своїх сусідів, тобто вчиняє правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 173-2 КУпАП (домашнє насильство) та ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство). Повідомлення фіксується у відповідному журналі і проводиться адміністративне розслідування. Однак за результатами проведення останнього або вже на стадії розгляду справи може з'ясуватися, що домашнє насильство було вчинено лише щодо жінки і ніхто не виражався нецензурною лайкою по відношенню до сусідів, унаслідок чого попередня кваліфікація дій особи за ч. 1 ст. 173-2 КУпАП і за ст. 173 КУпАП змінюється на остаточну лише за ч. 1 ст. 173-2 КУпАП.

Підставою для порушення є вчинення особою діяння, яке містить ознаки такого правопорушення. Підставою для фіксації і як наслідок порушення провадження у справі може бути: заява (письмова або усна) свідків, потерпілих та інших фізичних чи юридичних осіб; повідомлення суб'єктів владних повноважень; повідомлення в засобах масової інформації, в мережі Інтернет, повідомлення громадських організацій; безпосереднє виявлення порушення уповноваженою особою.

На цій стадії створюється передумова для розгляду справи, застосування до особи передбачених законом заходів впливу (наприклад, адміністративне затримання, особистий огляд чи огляд речей тощо), складається протокол про адміністративне правопорушення.

Проте порушення провадження не має обов'язковим наслідком притягнення особи до адміністративної відповідальності, тому не можна стверджувати про вчинення правопорушення лише на основі складеного протоколу про адміністративне правопорушення, адже до винесення і набрання постановою про притягнення особи до адміністративної відповідальності законної сили діє принцип презумпції невинуватості.

Стадія завершується направленням протоколу про адміністративне правопорушення зі всіма іншими матеріалами до уповноваженого суб'єкта, тобто до посадової особи чи органу, якому підвідомчий розгляд таких правопорушень.

Отже, направлення матеріалів провадження неуповноваженому органу влади чи посадовій особі унеможливлює подальший розгляд справи та винесення постанови, а у випадку такого розгляду і прийняття рішення – таке процесуальне рішення підлягає обов'язковому скасуванню в судовому порядку чи вищестоящим органом;

2) розгляд справи і прийняття постанови (рішення). На цьому етапі провадження адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчі комітети місцевих рад; місцеві суди та органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші уповноважені органи розглядають конкретні матеріали (в залежності від того, хто може вести таке провадження) та приймають акт, в якому компетентний орган офіційно визнає особу винною або невинною й визначає міру її відповідальності.

На етапі підготовки справи до розгляду орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити такі питання: 1) чи компетентний він розглядати таку справу; 2) чи правильно оформлено протокол про адміністративне правопорушення та додані до нього матеріали ; 3) чи повідомлені особи, що беруть участь у розгляді справи, про дату, час та місце розгляду справи завчасно; 4) чи підлягають задоволенню клопотання особи,

яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

У подальшому відповідний суб'єкт публічної влади зобов'язаний з'ясувати наявність події, вини особи, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, наявність пом'якшують чи обтяжуючих відповідальність особи обставин, завдання шкоди, а також з'ясувати інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

За результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення ухвалюється одна з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24 КУпАП (заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх); 3) про закриття провадження;

3) оскарження та опротестування (прокурором) прийнятої постанови (рішення). Як зазначалося вище, за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення виноситься постанова, яка обов'язково надсилається особі, щодо якої розглядались адміністративні матеріали, потерпілому (у випадку його наявності) на його прохання. Таке направлення потрібно здійснити для того, щоб відповідні особи мали змогу реалізувати своє право на оскарження (опротестування) постанови, оскільки вони мають лише десять днів для її оскарження з моменту прийняття.

Цей строк на оскарження може бути поновлено відповідним органом, який розглядає скаргу, якщо особою буде доведено, що вона пропустила 10-денний строк на оскарження з поважних причин (наприклад, хвороба, відрядження, отримання постанови після спливу строку на оскарження тощо).

Ще одним суб'єктом, який може подати скаргу на постанову, є прокурор, але він може подати протест лише при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, тобто коли було адміністративне затримання особи чи адміністративний арешт.

Скарга на постанову розглядається за загальним правилом протягом 10-денного строку.

Відповідно до ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, «орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
3) скасовує постанову і закриває справу;
4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи)»[704].

[704] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

Якщо особою, відносно якої розглядались адміністративні матеріали, чи потерпілим не було реалізовано їх право на оскарження, постанова набирає законної сили після закінчення строку на її оскарження, тобто через 10 днів;

4) виконання постанови (рішення). Це останній заключний етап провадження, під час якого виконується постанова про накладення адміністративного стягнення, оскільки лише цей вид постанов потребує виконання. Постанова про накладення адміністративного стягнення обов'язкова до виконання всіма підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, посадовими особами і громадянами.

Правопорушнику дається 15 днів для добровільного виконання постанови, якщо особа протягом даного строку її не виконала в добровільному порядку, державою передбачено відповідний механізм примусового виконання такої постанови.

Однак існують випадки, коли, наприклад, через хворобу, стан здоров'я, матеріальний стан чи інші обставини особа не може вчасно виконати постанову або взагалі відбути певний вид адміністративного стягнення. У такому разі їй може бути відстрочено або замінено певний вид стягнення на інший тим органом (посадовою особою), який виніс постанову.

За загальним правилом, постанова про накладення адміністративного стягнення не може бути виконана, якщо вона не направлена на виконання протягом трьох місяців з дня її винесення. Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови покладається на орган (посадову особу), який її ухвалив.

Щодо видів провадження у справах про адміністративне правопорушення, то виділяють ***звичайне та спрощене.***

Звичайне провадження характерне для більшості справ, дуже детально виписане законодавством і передбачає обов'язкове складання протоколу про адміністративне правопорушення, більш тривалий розгляд (у порівнянні зі спрощеним), визначає можливість застосування запобіжних заходів (адміністративне затримання, тимчасове вилучення документів тощо) та порядок їх застосування, права та обов'язки учасників провадження, є більш розширеним, з огляду на більш тривалі строки розгляду справи, можливість з'ясування обставин справи, фактів та збір доказів на стадії розгляду справи.

Натомість, спрощене провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю, оскільки протокол про адміністративне правопорушення не складається; посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження) на місці вчинення правопорушення, наприклад, притягнення до адміністративної відповідальності за перевищення швидкості, що зафіксовано відеокамерами в автоматичному режимі. В цьому випадку власник транспортного засобу (або належний користувач) отримує вже кінцеву постанову про накладення адміністративного стягнення із певним розміром штрафу (в залежності від розміру перевищення), де існує посилання на відеофіксацію чи фотофіксацію порушення. Тобто порушник не отримує протоколу про адміністративне правопорушення, не надає будь-яких пояснень, доказів, не заявляє клопотань, а одразу отримує постанову про накладення адміністративного стягнення.

Спрощена процедура не може застосовуються при провадженні у справах про порушення митних правил.

Залежно від виду органів, які здійснюють адміністративне провадження, виділяють три види проваджень:

– адміністративне, яке розглядається адміністративними комісіями при місцевих радах, виконавчими комітетами місцевих рад, органами Національної поліції та іншими уповноваженими особами, які не є судами;

– судове, що здійснюється суддями одноособово;

– таке, що здійснюється громадськістю, наприклад громадськими організаціями з охорони громадського порядку; громадськими інспекторами Українського товариства охорони пам'яток історії та культури; лісовими чи мисливськими інспекторами; інспекторами рибоохорони тощо.

21.4 Адміністративне розслідування

Ця стадія початкова, під час неї фіксуються повідомлення про вчинення проступку, який підпадає під ознаки конкретного адміністративного правопорушення.

Відповідні уповноважені органи чи посадові особи розпочинають провадження у справах про адміністративні правопорушення на підставі інформації про вчинення протиправного діяння, яку вони отримують:

а) безпосередньо при виявленні адміністративного проступку – наприклад, працівники поліції при несенні служби зупиняють транспортний засіб, який порушив Правила дорожнього руху;

б) із заяв фізичних або юридичних осіб, із повідомлень представників громадськості, із засобів масової інформації, з мережі Інтернет – наприклад, особа повідомила органи Національної поліції про автомобіль, який запаркований із порушенням Правил дорожнього руху;

в) із повідомлень про вчинення правопорушення, отримані від інших правоохоронних та контрольно-наглядових органів – наприклад, органами митної служби під час планової перевірки було встановлено та повідомлено органи фіскальної (податкової) служби про недонараховані суми податків і зборів;

г) із повідомлень про вчинення правопорушення, отримані від правоохоронних та контрольно-наглядових органів іноземних держав, а також міжнародних організацій тощо – наприклад, органи митної служби Іспанії повідомили органи митної служби України про результати перевірки приватної фірми, яка здійснювала імпорт товарів в Україну, внаслідок чого митними органами України було складено протокол про порушення митних правил щодо даної фірми.

Після отримання відповідної інформації уповноважений орган або посадова особа встановлюють фактичні обставини вчинення проступку, тобто де, коли, ким, в який спосіб, з якою метою вчинено діяння, збирає відповідні докази на підтвердження даних обставин, щоби встановити, чи відбулась подія вчинення

проступку і, якщо так, то чи є в діях особи склад відповідного адміністративного правопорушення.

Процесуальним документом, в якому фіксується подія та обставини вчинення проступку, є протокол про адміністративне правопорушення, коли мова йде про звичайне провадження (а не спрощене).

Не варто плутати протокол про адміністративне правопорушення із постановою про накладення адміністративного стягнення, оскільки сам факт складення такого протоколу не свідчить про винуватість особи і не є доказом вчинення нею адміністративного проступку, а лише документом, в якому відповідний орган викладає фабулу (суть) порушення, яку він вбачає в діях особи. Складення протоколу про адміністративне правопорушення без додавання до нього доказів вчинення проступку чи без визнання вини особою матиме наслідком винесення постанови про закриття провадження через відсутність події та (або) складу адміністративного проступку.

Протокол про адміністративне правопорушення, відповідно до ст. 254 КУпАП, складається уповноваженим суб'єктом не пізніше двадцяти чотирьох годин із моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. Однак на практиці часто трапляються випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення складається лише після отримання пояснень особи, можливих потерпілих, свідків, проведення оцінок, експертиз, перевірок, огляду особи чи предметів. Очевидно, що ці процесуальні дії потребують значного часу, а тому протокол складається набагато пізніше ніж через 24 години.

Окрім того, порушення відповідним органом строків складення протоколу про адміністративне правопорушення не матиме наслідком уникнення особою адміністративної відповідальності, за винятком випадків оформлення протоколу зі спливом значного часу, в результаті чого закінчаться строки притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Стаття 255 КУпАП, 490 МКУ, Закони України «Про запобігання корупції», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про приватизацію державного майна» тощо чітко регламентують, хто має право складати протоколи про правопорушення, отже, для кожного виду проступку є свій уповноважений суб'єкт. Більше того, протокол є документом, який не складається в довільній формі, на відміну від пояснень, актів, довідок і т.д.

Як правило, протоколи про адміністративні правопорушення є бланками суворої звітності із серійним номером, журналами видачі, погашення, знищення, до них заборонено робити дописування, виправлення, заповнення нечитабельним способом.

«У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, прізвище викривача (за його письмовою згодою), якщо вони є;

пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

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» (ч. 1–2 ст. 256 КУпАП)[705].

Однак особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, може відмовитися від підписання протоколу. Для цього робиться відповідна відмітка в протоколі. При цьому особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, може пояснити мотиви відмови від підписання протоколу, надати свої зауваження та пояснення.

Посадова особа, яка складає протокол, повинна роз'яснити особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, права і обов'язки, передбачені статтею 268 КУпАП (наприклад, право надавати пояснення, докази, заявляти клопотання, користуватися допомогою захисника тощо), про такі дії посадової особи робиться відмітка у протоколі.

Досить часто на практиці трапляються випадки, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, відмовляється підписувати й отримувати протокол про адміністративне правопорушення, оскільки не вважає себе винною у вчиненні проступку. Проте чомусь така особа помилково ототожнює факт підписання протоколу і його отримання із фактом визнання вини. Відмова особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, підписати протокол не зупиняє подальшого руху справи, протокол потім скріплюється рядом підписів, зокрема, особою, що його склала, а при наявності свідків і потерпілого протокол підписується також цими особами.

Якщо одне правопорушення вчинено групою осіб, то протокол складається на кожного особу окремо.

Обставини вчинення адміністративного правопорушення повинні бути чітко викладені в протоколі, а уповноважена особа, яка розглядає матеріали справи, не має права змінювати суть викладеного порушення. Наприклад, у протоколі про адміністративне правопорушення вказано, що водій вчинив ДТП, порушивши п. 12.3 ПДР, проте під час розгляду справи суд з'ясував, що водій п. 12.3 ПДР не порушував, натомість порушив інші пункти ПДР. У такому випадку суд не уповноважений змінювати фабулу протоколу (пункти ПДР, які насправді порушила особа), оскільки вважатиметься, що він погіршує становище особи і перебирає на себе функцію обвинувачення. В результаті розгляду такого некоректно складеного протоколу суд може закрити провадження за відсутністю складу адміністративного правопорушення. Тому дуже важливо, щоб протокол не лише був складений повноважною особою, але і з повним, коректним викладом обставин справи і правильним посиланням на положення законодавства, які порушила особа.

[705] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

Завершальним етапом цієї стадії є надсилання протоколу з додатками до органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення за підвідомчістю. За загальним правилом, матеріали справи про адміністративне правопорушення розглядаються за місцем його вчинення.

Отже, адміністративне розслідування є початковою (першою) стадією провадження, що спрямовує вчинення уповноваженими суб'єктами певних процесуальних дій для встановлення події правопорушення, обставин його вчинення, фіксації проступку та кваліфікації діяння.

21.5 Розгляд справи про адміністративне правопорушення

Це основна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення, під час якої виконуються одні з найважливіших завдань.

Статтею 278 КУпАП передбачено, що орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи вирішує такі питання: «чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката»[706].

Норми КУпАП хоча і не містять законодавчих положень, які б передбачали можливість повертати справу про адміністративне правопорушення для дооформлення протоколу у випадку наявності недоліків при його складенні, водночас на підставі аналізу сталої судової практики, викладеної у п. 12 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 року «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративне правопорушення», судді досить часто повертають протокол для дооформлення шляхом винесення відповідних постанов.

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. При цьому під своєчасним сповіщенням розуміється вручення повістки не пізніш як за три доби до дня розгляду справи в суді, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи.

Тобто якщо засідання призначене, наприклад, на 10 жовтня, а особа, яка бере участь у розгляді справи, отримала повістку 08 жовтня, то вона вважається повідомленою

[706] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

в неналежний спосіб і може клопотати (просити) про відкладення судового засідання на іншу дату, щоби мати більше часу для підготовки.

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються в більшості випадків за місцем їх вчинення (ст. 276 КУпАП) або за місцезнаходженням митного органу (ст.388 МКУ). Деякі справи за порушення водіями ПДР можуть розглядатися також за місцем обліку транспортних засобів чи проживання правопорушника (ст. 124 КУпАП).

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються не більш ніж у 15-денний строк із дня одержання органом (посадовою особою) протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Проте для певних видів адміністративних правопорушень цей строк може бути більшим чи меншим, наприклад, протягом доби для дрібного хуліганства та спроби незаконного перетину кордону, домашнього насильства – протягом трьох діб тощо. При цьому КУпАП допускає зупинення строків розгляду справи (тобто строки перестають рахуватись), в адміністративних справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

«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»[707] (ст. 279 КУпАП).

Доказами в справі про адміністративне правопорушення можуть бути пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновки експерта, речові докази, показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, акти огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколи про вилучення речей і документів, відомості та інформація з Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів, а також інші документи.

При цьому саме на органи, які складали адміністративні матеріали, покладається обов'язок щодо збирання доказів. Цим забезпечується принцип презумпції невинуватості, тобто не особа повинна доводити свою невинуватість, а вину повинен доводити відповідний орган, що складав протокол про адміністративне правопорушення.

Орган (посадова особа), який розглядає справу, оцінює всі надані йому докази в сукупності, за своїм внутрішнім переконанням, керуючись законом і правосвідомістю. Це означає, що не існує більш важливих чи менш важливих доказів. Кожна

[707] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

справа унікальна сама по собі, а тому немає універсальних доказів, всі вони повинні бути зіставлені між собою та оцінюватися сукупно.

Бувають ситуації, коли, розглядаючи певну справу, орган (посадова особа) прийде до висновку, що в діях особи наявний склад не адміністративного, а кримінального правопорушення (наприклад, не дрібна крадіжка на суму до 3028 грн, а кримінальна крадіжка на суму 3500 грн). Тоді такий орган передає матеріали прокурору або органу досудового розслідування, а справу про адміністративне правопорушення закриває через відсутність складу проступку.

Під час розгляду справи про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, тобто чи відбулася подія як така; чи винна особа в його вчиненні, адже можуть бути випадки, коли проступок вчинено, але іншою (невідомою) особою; чи підлягає винна особа адміністративній відповідальності, оскільки правопорушення може бути вчинено неосудною чи малолітньою особою; чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (учинення неповнолітнім, у стані алкогольного сп'яніння, повторно протягом року після вчинення аналогічного порушення тощо); 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. Тільки після з'ясування всіх цих обставин можна говорити про повний та об'єктивний розгляд справи.

При розгляді колегіальним органом справи про адміністративне правопорушення ведеться протокол, який підписується головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

За результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення виноситься одна з таких постанов:

1) *про накладення адміністративного стягнення* – у випадку, коли буде доведено, що особа винна у вчиненні адміністративного правопорушення й не спливли строки притягнення її до відповідальності;

2) *про застосування заходів впливу*, передбачених ст. 24-1 КУпАП; це заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх правопорушників, а саме, зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; попередження; догана або сувора догана; 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;

3) *про закриття справи*. Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження (при малозначності вчинення адміністративного правопорушення), передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також при наявності обставин, передбачених ст. 247 КУпАП.

Так, ст. 247 КУпАП закріплено випадки, коли провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю, а саме: «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 цього Кодексу; 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; 10) проходження військової служби особою, щодо якої розпочато провадження в справі про адміністративне правопорушення, передбачене статтями 210 і 210^{-1} цього Кодексу»[708].

Про порушення митних правил митний орган або суд, що розглядає справу, виносить схожі постанови, однак існує такий вид постанов, як постанова про проведення додаткової перевірки.

При цьому в митному законодавстві наявне поняття компромісу в справі про порушення митних правил (ст. 521 МКУ), який полягає в укладенні мирової угоди між правопорушником та митним органом, посадова особа якого здійснює провадження у справі. Умовою укладення такої угоди є добровільна сплата штрафу в найменшому розмірі, передбаченому санкцією відповідної статті, протягом 30 днів. Як наслідок – особа не буде вважатися такою, що притягалася до адміністративної відповідальності.

Чинним законодавством закріплені вимоги до постанови, яка повинна містити:

– найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову;

– дату розгляду справи;

– відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), 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;

– вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження;

– положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору.

Постанова виконавчого органу сільської, селищної, міської ради по справі про адміністративне правопорушення ухвалюється у формі рішення. Постанова колегіального органу приймається простою більшістю голосів членів колегіального органу, присутніх

[708] Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#n318

на засіданні. Постанова підписується посадовою особою, яка розглянула справу, а постанова колегіального органу – головуючим на засіданні й секретарем цього органу.

Після розгляду справи постанова оголошується негайно, її копія обов'язково вручається під розписку або висилається особі, щодо якої її винесено, протягом трьох днів для того, щоб така особа могла реалізувати своє право на оскарження.

Копія постанови в той самий строк вручається або висилається потерпілому, але тільки на його прохання. У разі якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

21.6 Оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення. Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення

Стадія оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення є факультативною стадією, оскільки це є правом, а не обов'язком особи – правопорушника (потерпілого).

Можливість оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів як особи, що притягається до адміністративної відповідальності, так й потерпілої сторони, тому що перегляд постанови забезпечує перевірку законності та обґрунтованості прийнятого рішення, виправлення помилок і недоліків, які міг допустити орган або посадова особа.

Розуміння органу чи посадової особи, що її постанова може бути переглянута, носить превентивний характер, адже дисциплінує відповідні суб'єкти влади, спонукаючи діяти у суворій відповідності до закону.

Перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення здійснюється на підставі скарги або протесту прокурора.

Окрім того, Кодексом адміністративного судочинства України передбачається можливість оскаржити постанову шляхом подання адміністративного позову (п. 2 ч. 1 ст. 18 КАС України).

Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено:

1) постанову адміністративної комісії – у виконавчий комітет відповідної ради або в місцевий суд;

2) рішення виконавчого комітету місцевої ради – у відповідну раду або в місцевий суд;

3) постанову іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, – у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі) або в суд;

4) постанову інспектора з паркування про накладення адміністративного стягнення – в місцевий суд.

Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством

України. Особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита.

Тобто особа має право вибору – оскаржити до вищестоящого органу або одразу до суду, при цьому можливий варіант, коли постанова спочатку оскаржується до вищестоящого органу, а вже потім до суду.

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, – протягом десяти днів із дня набрання постановою законної сили.

Можливі випадки, коли особа пропустила 10-денний строк на оскарження. Тоді вона може просити поновити даний строк, якщо доведе, що він пропущений із поважних причин – хвороба, відрядження, невчасне отримання постанови і т.д. Питання про поновлення строку вирішує той орган, який розглядає справу. Якщо все ж такий орган (посадова особа) не поновить строки на оскарження, то така скарга залишається без розгляду.

Якщо особа не бажає оскаржувати постанову, то вона набирає законної сили, як правило, після закінчення строку на її оскарження. Скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня її надходження.

Ст. 294 КУпАП передбачено особливості оскарження постанови, винесеної місцевим судом, зокрема, постанова судді набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. Така постанова 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 у випадках застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (наприклад, адміністративне затримання чи адміністративний арешт). 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.

Така 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. Але їхня неявка не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд не обмежений тими доводами (аргументи), що наведені скаржником. Тобто якщо апеляційний суд під час розгляду справи встановить інші порушення, ніж ті, про які йшлося в скарзі, він все одно може скасувати постанову місцевого суду.

Апеляційний суд може також 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:

1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін;
2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті цього Кодексу, воно не може бути посилено, отже становище особи правопорушника в будь-якому випадку не може бути погіршено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Якщо правопорушник уже сплатив штраф або в нього було конфісковано майно, а в подальшому за його скаргою скасовано постанову, на підставі якої було виконано вищевказане адміністративне стягнення, то скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, а також скасування інших обмежень, пов'язаних із цією постановою. У разі неможливості повернення предмета повертається його вартість.

Орган (посадова особа), який одержав скаргу на постанову і відповідні до неї матеріали, у десятиденний строк перевіряє: 1) чи накладене адміністративне стягнення правомочним органом; 2) чи є в діях даної особи ознаки правопорушення, за який законом передбачена адміністративна відповідальність, і вина у його вчиненні; 3) чи не сплив строк давності притягнення до адміністративної відповідальності; 4) чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку і достатність адміністративного стягнення; 5) чи враховані всі пом´якшуючі чи обтяжуючі обставини, майновий стан винного, стан здоров'я.

У разі встановлення, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, постанова скасовується, а справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Можна також переглянути постанову шляхом подання адміністративного позову, яким оскаржуються дії чи бездіяльність відповідного органу або посадової особи та її рішення (постанова). Такий позов подається протягом 10 днів з дня отримання постанови до місцевого суду й розглядається в порядку адміністративного судочинства (провадження за позовом). При цьому, за правилами даного судочинства, саме на суб'єкта владних повноважень покладається обов'язок довести правомірність своїх дій (бездіяльності) та прийнятого рішення (постанови). Наприклад, за правилами адміністративного судочинства (КАСУ) оскаржуються постанови патрульних поліцейських, інспекторів Укртрансбезпеки і т.д.

Завершальним етапом провадження у справах про адміністративні правопорушення є виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, адже постанови про закриття провадження не потребують примусового виконання.

Постанова про накладення адміністративного стягнення обов'язкова для виконання всіма підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, посадовими особами і громадянами. Постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення. Проте при оскарженні постанови вона підлягає виконанню лише 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 звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

За наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим (тривала хвороба, важкі сімейні обставини, звільнення з роботи тощо), орган (посадова особа), який виніс постанову, може відстрочити її виконання на строк до одного місяця.

Існують крайні терміни, протягом яких постанова про накладення адміністративного стягнення може бути виконана, – три місяці, проте якщо її не було звернуто до виконання протягом даного строку, постанова не виконується. В разі оскарження постанови або її відстрочки перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги.

Питання, пов'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення та контролем за її правильним і своєчасним виконанням, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення.

Для кожного виду адміністративного стягнення існують свої особливості виконання.

Так, постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови порушнику, якщо він був присутній при оголошенні постанови. Якщо ж правопорушника не було, то правопоруш-нику вручається копія постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження.

Натомість, штраф має бути сплачений добровільно порушником в установу банку України не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу.

У разі відсутності самостійного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

Якщо правопорушник не сплатить добровільно штраф протягом 15 днів, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Відповідний орган стягує штраф у подвійному розмірі та витрати на облік зазначених правопорушень. Розмір витрат на облік правопорушень визначається Кабінетом Міністрів України.

Постанова про накладення штрафу, за якою стягнення штрафу проведено повністю, з відміткою про виконання повертається органові (посадовій особі), який виніс постанову.

Постанова про оплатне вилучення або конфіскацію предмета який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виконується державним виконавцем. Предмет, вилучений на підставі постанови про його оплатне вилучення, здається державним виконавцем для реалізації, а суми, виручені від такої реалізації, передаються колишньому власникові з відрахуванням витрат, пов'язаних із проведенням виконавчих дій.

Проте виконання постанови про конфіскацію передбачає вилучення конфіскованого предмета і примусове безоплатне звернення цього предмета у власність держави.

Постанова про позбавлення права керування транспортними засобами виконується посадовими особами органів Національної поліції, про позбавлення права керування суднами – керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського (внутрішнього водного) транспорту, про позбавлення права полювання – посадовими особами органів мисливського господарства.

Виконання постанови про позбавлення спеціального права здійснюється шляхом вилучення посвідчення водія на строк позбавлення права керування транспортними засобами та внесення до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України відомостей про позбавлення права керування транспортним засобом на строк, визначений постановою, та про вилучення посвідчення водія.

Особа вважається позбавленою права керування транспортним засобом після набрання законної сили рішенням суду про позбавлення цього права.

Якщо посвідчення водія не було тимчасово вилучено в установленому порядку, особа, позбавлена права керування транспортним засобом, зобов'язана негайно здати посвідчення водія до уповноважених органів Національної поліції. У разі виявлення в особи посвідчення водія, яке підлягає здачі, його вилучення здійснюється поліцейським.

Судноводії і особи, що порушили правила полювання, вважаються позбавленими спеціального права з дня винесення постанови про позбавлення цього права. Якщо зазначені особи, які позбавлені спеціального права, ухиляються від здачі документа, що посвідчує це право, то строк позбавлення їх спеціального права обчислюється з дня здачі або вилучення такого документа.

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських, суспільно корисних або 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. Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого самоврядування (наприклад, робота двірником, робочим на комунальних підприємствах, вантажником тощо). Виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи порушника.

У разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, або якщо невідоме місцезнаходження особи, громадські чи виправні роботи замінюються судом штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподатковуваному мінімуму доходів громадян, а один день невідбутих виправних робіт дорівнює одному неоподатковуваному мінімуму доходів громадян.

Строк стягнення у вигляді громадських робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконував визначену суспільно корисну працю, але не більш як чотири години на день, а неповнолітніми – дві години на день.

Якщо порушник ухиляється від відбування громадських або виправних робіт, то суд невідбутий строк громадських робіт замінює на штраф або адміністративний арешт, за умови, що санкція статті, за якою на порушника накладено адміністративне стягнення, передбачає можливість застосування штрафу чи адміністративного арешту.

На підставі постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт, із заробітку порушника протягом строку відбування ним адміністративного стягнення провадяться відрахування в дохід держави у розмірі, визначеному постановою.

Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений судом календарний строк стягнення. Якщо порушник не відпрацював зазначеної кількості робочих днів і відсутні підстави для зарахування невідпрацьованих днів у строк стягнення, відбування виправних робіт триває до повного відпрацювання порушником належної кількості робочих днів.

У строк відбування стягнення зараховується час, протягом якого порушник не працював з поважних причин і йому, відповідно до закону, виплачувалася заробітна плата. До цього строку також зараховується час хвороби, час, наданий для догляду за хворим, і час, проведений у відпустці по вагітності і родах. Час хвороби, спричиненої сп'янінням або діями, пов'язаними зі сп'янінням, до строку відбування виправних робіт не зараховується.

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.

Строк виконання адміністративного стягнення у вигляді суспільно корисних робіт обчислюється в годинах, протягом яких порушник виконує призначену йому суспільно корисну працю. Суспільно корисні роботи виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день.

У разі ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у вигляді суспільно корисних робіт вона підлягає притягненню до адміністративної або кримінальної відповідальності (злісне ухилення).

Постанова суду про застосування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті виконується негайно після її винесення. Осіб, підданих адміністративному арешту, тримають під вартою в місцях, що їх визначають органи Національної поліції. При виконанні постанови про застосування адміністративного арешту чи арешту на гауптвахті арештовані піддаються особистому оглядові. Строк адміністративного затримання зараховується до строку адміністративного арешту.

Військовослужбовців, а також військовозобов'язаних чи резервістів під час проходження зборів, підданих арешту, утримують на гауптвахтах Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Особи, піддані адміністративному арешту за певні правопорушення, використовуються на фізичних роботах. Особам, підданим адміністративному арешту, за час перебування під арештом заробітна плата за місцем постійної роботи не виплачується.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди має бути виконана порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. В разі її невиконання в 15-денний строк, вона надсилається для стягнення збитків у порядку виконавчого провадження.

Підсумовуючи вищевказане, можна зробити висновок, що державою виписаний чіткий механізм виконання постанов про накладення адміністративних стягнень із метою впливу на свідомість правопорушника, практичного забезпечення дотримання одного з головних правових принципів – невідворотності покарання. Адже від того, як послідовно та ефективно реалізовано постанову про адміністративне стягнення, залежить рівень превентивної та каральної політики держави, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання законів. Натомість, невиконання застосованих адміністративних стягнень робить усю попередню процедуру непотрібною, веде до дискредитації рішень уповноважених органів, а в порушника виникає почуття безкарності, що може мати наслідком повторне вчинення проступків.

ЗАПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ

1. Що таке провадження у справах про адміністративні правопорушення? Які його основні завдання?
2. Які існують принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення? Розкрийте їх зміст.
3. Які особи беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення? Участь яких осіб є обов'язковою? Які суб'єкти виконують допоміжну функцію?
4. Дайте визначення стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення? Які процесуальні дії вчиняються на кожній стадії?

5. Які існують види проваджень у справах про адміністративні правопорушення? Яка відмінність між звичайним та спрощеним провадженнями?

6. Що таке адміністративне розслідування? Протокол про адміністративне правопорушення: які його основні складові, вимоги до заповнення та уповноважені суб'єкти на його складення?

7. Який порядок розгляду справ про адміністративне правопорушення? Які процесуальні ді вчиняються на даній стадії?

8. Які процесуальні документи приймаються за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення? В який випадках закривається провадження у справах про адміністративні правопорушення?

9. Який порядок оскарження постанови у справах про адміністративні правопорушення?

10. Який порядок та процедура виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення?

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

Міжнародні нормативно-правові акти

1. Декларація прав дитини : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 20.11.1959. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384#Text (дата звернення: 22.08.2025).

2. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 18.12.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318#Text (дата звернення: 20.10.2025).

3. Директива Європейського парламенту і Ради ЄС 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» від 23.10.2019 / Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Official Journal L 305, 26.11.2019. P. 17–56. URL: http:data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj

4. Директива Ради 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про імплементацію принципу однакового ставлення до осіб незалежно від расового або етнічного походження / Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal L 180*. 19/07/2000 P. 0022–0026. URL: http:data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj

5. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція Ради Європи від 28.01.1981 : станом на 6 лип. 2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text (дата звернення: 31.10.2025).

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 р.

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.97. Редакція від 01.08.2021. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 : станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 11.08.2025).

9. Конвенція про права дитини : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 20.11.1989 : станом на 16 листоп. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення: 22.08.2025).

10. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклара-

ціями від 30.03.2010. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2010 р. С. 83. Стор. 1. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 : станом на 19 жовт. 1973 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 13.08.2025).

12. Щодо доброго адміністрування : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 від 20.06.2007 р. / Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. URL: https:wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM

13. Щодо доброго адміністрування : Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)7 від 20.06.2007 р. / Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM

14. Щодо реалізації адміністративними органами дискреційних повноважень : Рекомендація від 11.03.1980 р. Рекомендація № R(80)2, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року на 316-му засіданні заступників міністрів. URL: https:rm.coe.int/16804f22ae

15. Рекомендація № R(87)16 «Щодо адміністративних процедур, які стосуються великої кількості осіб». Рекомендація № R(87)16, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року на 410-му засіданні заступників міністрів. URL: https:rm.coe.int/16804eaa5c

16. Щодо кодексів поведінки для публічних службовців : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 11.05.2000 р. / Codes of conduct for public officials від 11.05.2000. URL: https:rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256b?utm_source=chatgpt.com

17. Про статус публічних службовців у Європі : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(2000)6 / Recommendation No. R(2000)6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. URL: https:rm.coe.int/native/09000016804c3142

18. Щодо адміністративних санкцій : Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(91)1 від 13.02.1991 р. / Recommendation no. R(91)1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions. (Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1991 at the 452nd meeting of the Ministers' Deputies). URL: https:rm.coe.int/16804fc94c

19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована 16.09.2014 р. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

20. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk#Text

21. Доповідь «Верховенство права» Європейської комісії «За демократію через право» : Ухвалено Венеційською Комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr

Українські нормативно-правові акти

22. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

23. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI 04.08.2010 № 143. *Голос України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20201014#Text

24. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV 17.08.2005. *Урядовий кур'єр*. № 153. С. 153–154. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2747-15#Text

25. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Київ, 2007. Т. 1. С. 40.

26. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. №50. Ст. 375.

27. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

28. Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III : станом на 17 лип. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 19.08.2025).

29. Митний кодекс України : Кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI : станом на 4 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text

30. Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI : станом на 26 груд. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 29.12.2025).

31. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 05.11.2025).

32. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 52. Ст. 455.

33. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 36. Ст. 407. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

34. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/ed20231229#Text

35. Про адміністративну процедуру : Закон України від 6 вересня 2019 р. № 140-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 73. Ст. 2446. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20

36. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12 грудня 1991 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12#Text

37. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993. № 3659. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text

38. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI : станом на 31 берез. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text (дата звернення: 14.08.2025).

39. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

40. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19 (дата оновлення: 05.08.2021 р.).

41. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text (дата оновлення: 02.11.2021 р.).

42. Про військовий обов'язок і військову служби : Закон України від 25 березня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text

43. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10.10.2024 № 4017-IX : станом на 1 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-IX#Text (дата звернення: 21.10.2025).

44. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій : Закон України від 03.05.2022 № 2243-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text (дата звернення: 13.08.2025).

45. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI : станом на 3 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text (дата звернення: 13.08.2025).

46. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV : станом на 4 квіт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text (дата звернення: 20.08.2025).

47. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19

48. Про дипломатичну службу: Закон України від 07 червня 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text

49. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Закон України від 05.03.2009 р. Дата оновлення: 03.07.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-17#Text

50. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII : станом на 12 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text (дата звернення: 05.11.2025).

51. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

52. Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну : Закон України від 22.05.2022 № 2265-IX : станом на 23 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text (дата звернення: 19.08.2025).

53. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629 IV. *Верховна Рада України*. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/1629-15

54. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV / Урядовий кур'єр від 14.08.2003 № 150. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text

55. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII : станом на 12 верес. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 07.10.2025).

56. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text

57. Про захист конституційного ладу у сфері діяльності релігійних організацій : Закон України від 20.08.2024 № 3894-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3894-20#Text (дата звернення: 13.08.2025).

58. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI : станом на 14 черв. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text (дата звернення: 03.11.2025).

59. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII : станом на 24 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/1023-12#Text

60. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр

61. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15 (дата оновлення: 01.08.2022).

62. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. : станом на 16 груд. 2025 р. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

63. Про концесію: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX 19.10.2019. *Голос України*. № 200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text

64. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР від 07.04.1998. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-вр#Text

65. Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024 р. № 3620-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 25. Ст. 110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text

66. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15

67. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

68. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14

69. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII / Верховна Ради УРСР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text

70. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 № 1871-11. *Офіційний вісник України*. 2021. № 94. Ст. 6047.

71. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/679-14#Text (дата оновлення: 19.02.2022).

72. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text

73. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 29. Ст. 535.

74. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. від 27.09.2017. *Голос України*. № 178–179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

75. Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX : станом на 13 лип. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text (дата звернення: 22.08.2025).

76. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX : станом на 2 верес. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text (дата звернення: 03.11.2025).

77. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 березня 1991 року № 875-XII від 27.04.1991. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12/conv#n67

78. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 № 1805-III / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text

79. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991. № 1264 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text

80. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text

81. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III : станом на 19 груд. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text (дата звернення: 14.08.2025).

82. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19 (дата оновлення: 29.09.2022 р.).

83. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III : станом на 18 трав. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text (дата звернення: 07.10.2025).

84. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України 3773-VI від 22.09.2011. Редакція від 05.08.2025. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 19–20. Ст. 179. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text

85. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX від 27.09.2023. *Урядовий кур'єр.* № 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text

86. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 № 1907-IX : станом на 5 жовт. 2025 р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text (дата звернення: 03.11.2025).

87. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997. № 475/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр#Text

88. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text (дата звернення: 20.10.2025).

89. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон України від 23 лютого 2012 року № 4452-VI від 21.03.2012. *Голос України*. № 51. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text

90. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII від 13.05.1992. *Голос України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/print

91. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text

92. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII (ред. від 05.08.2018). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

93. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text

94. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV від 10.07.2004. *Урядовий кур'єр*. № 128. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#Text

95. Про саморегулівні організації : Проєкт Закону України від 08.02.2022 № 7025. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ji06924a?ed=2022_02_08 (дата звернення: 14.08.2025).

96. Дубецька та інші проти України : рішення Європейського суду з прав 98 людини від 10 лютого 2011 р., заява № 30499/03. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_689#Text

97. Дземюк проти України : рішення Європейського суду з прав людини від 4 вересня 2014 р., заява № 42488/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51#Text

98. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.

99. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : Указ Президента України № 647/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441 (дата звернення: 03.11.2025).

100. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 22.09.2025).

101. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності : Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97 : станом на 23 листоп. 2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97#Text (дата звернення: 30.10.2025).

102. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 від 15.01.2015. *Урядовий кур'єр*. № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text

103. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68. *Офіційний вісник України*. № 46, 2022. Стор. 18. Ст. 2500.

104. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій» : Указ Президента України 19 березня 2022 р. № 153/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/153/2022#Text (дата звернення: 19.08.2025).

105. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 жовтня 2020 року «Про вжиття заходів для відновлення нормативно-правового регулювання діяльності антикорупційних органів та довіри до конституційного судочинства» : Указ Президента України від 29.10.2020 № 477/2020. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/477/2020

106. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду справа № П/857/6/24 від 1.07.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v6_24780-25#n232

107. Рішення Конституційного Суду України від 06.06.2019 № 3-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-19#Text (дата звернення: 15.08.2025).

108. Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 № 2-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07#Text (дата звернення: 20.08.2025).

109. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 № 9-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0a9p710-07#Text (дата звернення: 20.08.2025).

110. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського А. О. щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про

адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 6. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#Text

111. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008 р. № 28.

112. Рішення КСУ від 23 червня 1997 року № 2-зп у справі № 3/35-313 від 1997. *Офіційний вісник України.* № 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97#Text

113. Постанова Верховного Суду від 8 травня 2024 року у справі № 160/4503/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118905166

114. Постанова Верховного Суду у справі № П/857/8/22 від 15 вересня 2022 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vc8_2780-22#Text

115. Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 68.

116. Деякі питання Міжвідомчої комісії з авіаційної безпеки цивільної авіації : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 594. *Офіційний вісник України*. 2021. № 48. Ст. 2978.

117. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 01.10.2025 № 1226. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1226-2025-п#Text (дата звернення: 31.10.2025).

118. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 11.10.2010 № 915 станом на 8 трав. 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-п#Text (дата звернення: 03.11.2025).

119. Деякі питання проведення класифікації посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2025 р. № 369. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2025-п#Text

120. Деякі питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангів інших посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-п#Text

121. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014р. №630. *Офіційний вісник України*. № 95. 2014. Ст. 2729. Зі змінами.

122. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 04.12.2019 № 1137 : станом на 24 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text (дата звернення: 05.11.2025).

123. Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.1993. № 55. URL: https://https://zakon.rada.gov.ua/laws/card

124. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019. № 856. *Офіційний вісник України*. 2019. № 80. Ст. 2736.

125. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013. № 593. *Офіційний вісник України*. 2013. № 67. Ст. 2436.

126. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 27.08.2021 р. № 798). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text

127. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (в редакції Постанови КМУ від 10.07.2019 р. № 591) : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п#Text

128. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012. № 606. *Офіційний вісник України*. № 50. Стор. Ст. 1984. Зі змінами.

129. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. № 2263. *Офіційний вісник України*. № 50, 1999. Стор. 77. Ст. 2456. Зі змінами.

130. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. *Офіційний вісник України*. № 11. 2005. Стор. 17. Ст. 522. Зі змінами.

131. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Офіційний вісник України. 2015. № 33, стор. 22, ст. 963.

132. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 940. *Офіційний вісник України*. 2024. № 79. Ст. 4627.

133. Деякі питання забезпечення приватним акціонерним товариством «Українська фінансова житлова компанія» доступного іпотечного кредитування громадян України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 серпня 2022 р. № 856 / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-zabezpechennia-pryvatnym-aktsionernym-tovarystvom-ukrainska-t20822

134. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 від 31.12.2019. № 251. *Урядовий кур'єр*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text

135. Про внесення змін до Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2022 № 696. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/696-2022-п#Text (дата звернення: 22.12.2025).

136. Про затвердження Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті та внесення змін до Положення про Міністерство культури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 812 : станом на 11 жовт. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-п#Text (дата звернення: 20.10.2025).

137. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» (у редакції від 21.07.2025 року) : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text

138. Про затвердження Положенням про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 243 (в редакції від 25.07.2023 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-п#n9

139. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2020 року № 1343 (в редакції від 11.03.2025 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-п#Text

140. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. N 1195. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-п#Text

141. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 : станом на 13 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-п#Text (дата звернення: 05.11.2025).

142. Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 828. Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2023-п#Text

143. Про деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р : станом на 25 лют. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р#Text (дата звернення: 20.10.2025).

144. Про деякі питання реформування державного управління України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р : станом на 23 груд. 2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р#Text (дата звернення: 21.10.2025).

145. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021–2025 роки та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів

України : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 02.06.2021 № 579 : станом на 18 трав. 2024 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/579-2021-п#Text (дата звернення: 22.08.2025).

146. Про затвердження переліку історичних державних найменувань : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 06.07.2016 № 479-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479-2016-р#Text (дата звернення: 19.08.2025).

147. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р. URL: https: //zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р#Text (дата звернення: 21.10.2025).

148. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Стор. 18. Ст. 831.

149. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернівецької області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2020р. № 729-р. *Урядовий кур'єр*. 22.07.2020. № 139.

150. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 № 131-р. *Офіційний вісник України*. 2025. №23. Ст. 1517.

151. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 13 грудня 2010 р. № 2250-р від 05.01.2011. Урядовий кур'єр № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-#Text

152. Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю: Наказ МСП України від 14.04.2011 № 129. від 16.05.2011. № 34. *Офіційний вісник України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-11#Text

153. Про деякі питання діяльності та розвитку у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг : Наказ Міністерства цифрової трансформації України від 18.01.2024 № 11. Верховна Рада України. URL: https:zakon.rada.gov.ua/go/11-2024

154. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ М-ва внутр. справ України від 07.11.2015 № 1395 : станом на 27 січ. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text

155. Про затвердження Положення про Ліцензійну комісію Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 1352 від 25.07.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ rada/show/v1352282-23#Text (дата звернення: 10.12.2025).

156. Про затвердження Порядку стажування деяких службовців : Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 48. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text

157. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 26.11.2019 р. № 211-19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text

158. Типове Положення про службу управління персоналом держаного органу: Наказ НАДС від 03 березня 2016 року № 47 (у редакції наказу НАДС від 01 червня 2022 року № 40-22). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#n13

159. Про впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах : Наказ НАДС від 16 січня 2021 року № 6-21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0240-21#Text

160. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг / Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=97e78464-117f-4055-895e-fee145e87731&title=DiniVimogi-standart-DoYakostiObslugovuvanniaVidviduvachivTsentrivNadanniaAdministrativnikhPoslug (дата звернення: 03.11.2025).

161. Концепція реформування законодавства України про адміністративну відповідальність. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/uploads/ documents/ 32358.pdf

162. Портал електронних послуг Пенсійного Фонду України. URL: https://portal.pfu.gov.ua/sidebar/Templates/InfoSubsidy (дата звернення: 31.10.2025).

163. Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 01.03.2022 р. № 147 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prijomu-na-robotu-do-derzhavnih-organiv-pid-chas-voyennogo-stanu

164. Щодо окремих підстав припинення державної служби : Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 21.04.2022 р. № 151 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremih-pidstav-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhbi

165. Щодо включення часу служби в територіальній обороні державним службовцям до стажу роботи для присвоєння чергового рангу : Роз'яснення від 10 вересня 2025 р. № 196 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vkliuchennia-chasu-sluzhby-v-terytorialnii-oboroni-derzhavnym-sluzhbovtsiam-do-stazhu-roboty-dlia-prysvoiennia-cherhovoho-ranhu

166. Щодо присвоєння рангу державного службовця у разі наявності у особи декількох спеціальних звань : Роз'яснення від 03 жовтня 2024 р. № 187 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-prysvoiennia-ranhu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-razi-naiavnosti-u-osoby-dekilkokh-spetsialnykh-zvan

167. Роз'яснення від 29 вересня 2023 р. № 171 р/з «Щодо включення періодів роботи для присвоєння чергового рангу державного службовця у зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2023 року № 877 «Про внесення змін до Порядку присвоєння рангів державних службовців. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vkliuchennia-periodiv-roboty-dlia-prysvoiennia-cherhovoho-ranhu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-zviazku-z-pryiniattiam-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-19-serpnia-2023-roku-877-pro

168. Щодо оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, призначених на посади у період дії воєнного стану без проведення конкурсу

на зайняття посад державної служби : Роз'яснення від 06 жовтня 2022 р. № 160 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-otsiniuvannia-rezultativ-sluzhbovoi-diialnosti-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-pryznachenykh-na-posady-u-period-dii-voiennoho-stanu-bez-provedennia-konkursu-na-zainiattia-posad-derzhavnoi-sl

169. Щодо встановлення премії за результатами щорічного оцінювання службової діяльності у 2024 році : Роз'яснення від 18 вересня 2024 р. № 182 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vstanovlennia-premii-za-rezultatamy-shchorichnoho-otsiniuvannia-sluzhbovoi-diialnosti-u-2024-rotsi

170. Щодо переведення державних службовців на рівнозначну або нижчу посаду державної служби у 2025 році в державних органах, що провели класифікацію посад державної служби : Роз'яснення від 13 серпня 2025 р. № 195 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennia-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-na-rivnoznachnu-abo-nyzhchu-posadu-derzhavnoi-sluzhby-u-2025-rotsi-v-derzhavnykh-orhanakh-shcho-provely-klasyfikatsiiu-posad-derzhavnoi-sluzhby

171. Щодо визначення рівнозначності посад державної служби та переведення державного службовця на іншу посаду державної служби : Роз'яснення від 18 січня 2024 р. № 178 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vyznachennia-rivnoznachnosti-posad-derzhavnoi-sluzhby-ta-perevedennia-derzhavnoho-sluzhbovtsia-na-inshu-posadu-derzhavnoi-sluzhby

172. Щодо пропозиції іншої посади державної служби у разі припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення : Роз'яснення від 18 вересня 2025 р. № 197 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-propozytsii-inshoi-posady-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-za-initsiatyvoiu-subiekta-pryznachennia

173. Щодо окремих питань припинення державної служби у разі виходу державного службовця на пенсію та продовження строку перебування на державній службі після досягнення державним службовцем 65-річного віку : Роз'яснення від 16 жовтня 2023 р. № 172 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremykh-pytan-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-vykhodu-derzhavnoho-sluzhbovtsia-na-pensiiu-ta-prodovzhennia-stroku-perebuvannia-na-derzhavnii-sluzhbi-pislia-dosiahnennia-derzhav

174. Щодо відсутності підстав для припинення державної служби у разі отримання державним органом сповіщення про те, що державний службовець зник безвісти за особливих обставин : Роз'яснення від 03 квітня 2023 р. № 164 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-vidsutnosti-pidstav-dlia-prypynennia-derzhavnoi-sluzhby-u-razi-otrymannia-derzhavnym-orhanom-spovishchennia-pro-te-shcho-derzhavnyi-sluzhbovets-znyk-bezvisty-za-osoblyvykh-obstavyn

175. Щодо строку звільнення державного службовця у разі отримання ним негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання службової діяльності : Роз'яснення від 27 листопада 2024 р. № 192 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-stroku-zvilnennia-derzhavnoho-sluzhbovtsia-u-razi-otrymannia-nym-nehatyvnoi-otsinky-za-rezultatamy-shchorichnoho-otsiniuvannia-sluzhbovoi-diialnosti

176. Розгляд скарг на рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики. URL: https://me.gov.ua/

Documents/List?lang=uk-UA& tag=RozgliadSkargNaRishenniaUpovnovazhenogoOrganuProNeobkhidnistUsunenniaPorushenPrintsipivDerzhavnoiReguliatornoiPolitiki (дата звернення: 10.12.2025).

Спеціальна література

177. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

178. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Дакор, 2015. 500 с.

179. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб./ О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021.

180. Адміністративне право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Вашенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та інші ; за заг.ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023.

181. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011.

182. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Аверянов (голова. Київ : Юридична Думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

183. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 446 с.

184. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

185. Адміністративне судочинство : підручник Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Ганзенко та ін. Київ : Істина, 2009. 344 с.

186. Антологія української юридичної думки : в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична книга, 2003. Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право. 600 с.

187. Базенко О. Д. Впровадження електронного урядування в Україні. *Modern economics*. 2019. № 17. С. 15–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/modecon_2019_17_5

188. Барабаш Ю. Г., Берченко Г. В. Чи здатна захистити себе демократія в умовах війни? (На досвіді державного будівництва під час російської агресії). *Право України*. 2023. № 1. С. 54 – 75.

189. Барегамян С. Х. Електронне урядування на загально держав-ному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_11_6

190. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. Київ : Прецедент, 2010. 475 с.

191. Беззубов Д. О. Концепція розвитку адміністративно деліктного законодавства на сучасному етапі розвитку держави. *Juridical scientific and electronic journal*. 2025. № 1. С. 695. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/163

192. Битяк Ю. П. Публічна служба : посіб. для підгот. до іспиту / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018.

193. Битяк Ю. П., Лученко Д. В. Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку. *Право України*. 2021. № 10. С. 44–59. URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/ article/UJRN-0001417033

194. Білих І. В. Поняття дискреційних повноважень органів публічного адміністрування: теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 4. С. 87–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2024_4_17

195. Білоус-Осінь Т.І. Правова природа адміністративних стягнень. *Європейські орієнтири розвитку України* : науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 2024. С. 32–34. URL: https://surl.li/dpbcxb

196. Бойко І. В. Навіщо Україні новий Закон «Про звернення». Реформа державного управління. URL: https://par.in.ua/information/publications/472-navishcho-ukraini-novyi-zakon-pro-zvernennia (дата звернення: 29.12.2025).

197. Бойко О. М. Правила укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів за законодавством деяких зарубіжних країн. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 17. С. 99–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2020_17_14

198. Бойко О. М. Предмет адміністративного договору: досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. Вип. 47 (1). С. 63–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2020_47(1)__15

199. Бойко І. (2024). Строки в адміністративній процедурі. *Law of Ukraine / Pravo Ukraini*. (11). С. 49. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2024-11-042.

200. Бойко І. В. (2022). Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4. С. 196. DOI: https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29.

201. Бородін Є. І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення. *Аспекти публічного правління*. Том 6. № 5. 2018. С. 12–23.

202. Бочаров Д. О. Правовідносини. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин (голова). Харків. Т. 3. 2017. 952 с.

203. Бунге Н. Х. Поліцейське право. Поліцейське право в університеті Святого Володимира / І. С. Гриценко, В. А. Короткий. Київ : Либідь, 2010. 440 с.

204. Бутенко А. О. Адміністративна і дисциплінарна відповідальність в їх співвідношенні та деякі критерії розмежування. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2023. № 93. С. 59. DOI: https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-93-57.

205. Буткевич О. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини. 2017. С. 13–14.

206. Вдовічен В. Нормативне закріплення презумпції правомірності дій та вимог особи (на прикладі норм Закону України «Про адміністративну

процедуру» та Податкового кодексу України). *Ерліхівський журнал*. 2024. (9). С. 26. DOI: https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2024-9.04.

207. Вдовічен В. А. Межі дискреційних повноважень публічної адміністрації в контексті захисту прав людини. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VIII Міжнародного правничого форуму (м. Чернівці, 30 травня 2025 р.). Львів–Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 244–246.

208. Вдовічен В. А. Методологічний вплив принципів адміністративної відповідальності на її зміст та застосування. *Юридичний вісник*. 2022. Вип. 3. С. 14. DOI: https://doi.org/10.32782/yuv.v3.2022.2 ; URL: https://archer.chnu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/12700

209. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3 / редкол.: О. В. Петришин (голова). Харків : Право, 2017. 471 с.

210. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (м. Венеція, 25–26 березня 2011 року) / пер. з англ. С. Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.

211. Верховний Суд пояснив, чи віднесені до компетенції судів спори щодо набуття і припинення членства у громадській організації. *Судово-юридична газета*. URL: https://sud.ua/uk/news/publication/317773-verkhovnyy-sud-poyasnil-otneseny-lik-kompetentsii-sudov-spory-o-priobretenii-i-prekraschenii-chlenstva-v-obschestvennoy-organizatsii (дата звернення: 14.08.2025).

212. Видача будівельного паспорта або внесення змін у виданий будівельний паспорт. Державні послуги онлайн. URL: https://diia.gov.ua/services/vidacha-budivelnogo-pasporta (дата звернення: 31.10.2025).

213. Гаращук І.В., Самойлова А. Р. Проблема реалізації реформи децентралізації влади в умовах російсько-української війни. *Актуальні проблеми політики*. 2024. Вип. 74. С. 19–26.

214. Глибіна Г. М. Сутність адміністративно-правового статусу політичних партій в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 39–41.

215. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська комісія. *Право України*. 2011. № 10. С. 154–184.

216. Голяченко І. П. Загальна характеристика принципів провадження у справах про адміністративні. *Наукові записки. Серія: Право*. С. 206–211. № 12/2022. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-12-206-212.

217. Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навчальний посібник. Київ : НАУ, 2012. 184 с.

218. Гордєєв В. В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія / В. В. Гордєєв. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 324 с.

219. Гордійчук М. В., Котенко Н. М. Адміністративний штраф як вид адміністративного стягнення. *Право і суспільство*. 2023. № 3. С. 166–172. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.24.

220. Гордійчук М. В.,. Котенко Н. М. Адміністративний штраф як вид адміністративного стягнення. *Право і суспільство*. № 3. 2023. С. 166–172. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/3_2023/24.pdf

221. Горохова Л. В., Заглада В. М. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Регіональні студії*. 2023. № 33. С. 53.

222. Гриценко І. С., Короткий В. А. Поліцейське право в університеті Святого Володимира. Київ : Либідь, 2010. 440 с.

223. Гришко А. С. Світовий досвід функціонування електронних систем подання петицій як форма партисипативної орієнтації громадян в управлінні державою. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 16–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/puau_2021_23_5

224. Дашковська О. Р., Яворський В. О., Безсонова К. Д. Позитивна юридична відповідальність: загальнотеоретична характеристика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 64. С. 21. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.3.

225. Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Грудень 2023 року. Моніторингові звіти Програми SIGMA. С. 145.

226. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

227. Дмитрук І. М. Адміністративна процедура як ефективний спосіб захисту прав, свобод та інтересів громадян. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2025. Випуск 2 (61). С. 65–70. DOI: https://doi.org/10.32782/pyuv.v2.2025.12.

228. Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3. С. 28–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2020_3_7

229. Договір про заснування Європейської Спільноти (редакція від 1.01.2005 р). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

230. Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2022. 2 (73). С. 20. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.34.

231. Етичні норми поведінки державних службовців в системі органів виконавчої влади. Директива Управління службової етики державних органів США Звід Федеральних нормативних актів № 5, частина 2635.

232. Ємельянов В. М. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління*. 2016. Т. 281. Вип. 269. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_ 281_269_4

233. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2016. 392 с.

234. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023. 376 с.

235. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.

236. Закаленко О. В. Щодо суб'єктів загальної адміністративної процедури. *Європейські орієнтири розвитку України в умовах війни та глобальних викликів XXI століття: синергія наукових, освітніх та технологічних рішень* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 травня 2023 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Юридика, 2023. Т. 2. С. 43–45.

237. Заохочення у службовому праві: навч. посіб / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова ; ЗНУ. Київ : Ін Юре, 2017. 360 с.

238. Заярний О. Правові передумови укладення адміністративного договору. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. С. 61–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_16

239. Золотоноша О. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 199.

240. Калюжна Є. В. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*. 2021. № 4. С. 217. URL: http:newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/106/9

241. Калюжна Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*. 2021. (4). 213–218. DOI: https:doi.org/10.51989/NUL.2021.4.32. С. 217.

242. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_37

243. Каракай М. С. Напрями адаптації закордонного досвіду впровадження елементів електронного урядування в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_8_11

244. Катеринчук К. В., Соколовська І. І. Принципи юридичної відповідальності : thesis. 2020. URL: https://er.knutd.edu.ua/handle/123456789/17247

245. Кириченко О. Ю. Problematic issues of the development and implementation of the code of ukraine on administrative offenses. *Bulletin of kharkiv national university of internal affairs*. 2020. Т. 90. № 3. С. 127–134. DOI: https://doi.org/10.32631/v.2020.3.13.

246. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія / А. А. Коваленко. К. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 464 с.

247. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2014. № 807. С. 24.

248. Ковбас І. В., Редько О. М. Проблемні питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Український політико-правовий дискурс*. 2025. № 10. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.15433505.

249. Ковтун М. С., Крамінська Д. М., Головащенко Д. С. Правова природа дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 396. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-4/98.

250. Коліушко І. Б. Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права. *Pravo*. URL: https://pravo.org.ua/upravlinski-administratyvni-poslugy-novela-administratyvnogo-prava/ (дата звернення: 21.10.2025).

251. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 575 с.

252. Коломоєць Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гелеветика», 2018. 39 с.

253. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

254. Колпаков В. К. Адміністративний проступок: з позицій динамічного правороз уміння. Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 319. URL: https://doi.org/10.36059/978-966-397-244-2-1-12.

255. Колпаков В. К. Адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом і предметом адміністративного права. *Право України*. 2018. № 2. С. 26–38.

256. Колпаков В. К. Камералістика. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. Т. 7. Київ : Атика, 2011. 1078 с.

257. Колпаков В. К. Місія адміністративного права в дискурсі постмодерну: від супутника державного управління до права юридичних смислів. *Науково-виробничий журнал «Ампаро»*. 2022. № 1. С. 23–36.

258. Колпаков В. К. Навчальна дисципліна «Адміністративне право» : поняття і проблеми. Питання адміністративного права. Кн. 1. Харків : Право, 2017, 269 с.

259. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (голова) та інші. Харків : Право, 2020. Т. 5. 960 с.

260. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

261. Колпаков В. К. Публічна адміністрація у відносинах адміністративної процедури. *Адміністративна процедура: конституційні засади та європейські орієнтири* : збірник наукових статей. Харків, 2022. 391 с.

262. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

263. Колпаков В., Ковбас І. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ерліхівський журнал*. 2025. (12). 27–33. С. 30. DOI: https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2025-12.04.

264. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ. Прецедент, 2007. 531 с.

265. Константий А. В. Джерела адміністративного права : монографія. Київ : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

266. Константінов С. Ф. Напрями розвитку адміністративно-деліктного права в україні. *Київський часопис права*. 2025. № 2. С. 235–238. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2025.2.31.

267. Кривчик Г. Г. Децентралізація української влади: концепція, впровадження. Результати її першого етапу (2014–2018 рр.). *Universum Historiae et Archeologiae*. Vol. 2 (27). Issue 2. 2019. P. 98.

268. Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник: щоквартальний журнал*. № 2, 2011. С. 52.

269. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2. С. 176–183. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2013_2_24

270. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України. *Юридичний вісник*. 2009. № 2 (11). С. 31.

271. Левандовскі А. Значення адміністративного акту як форми управлінської дії в адміністративному праві Німеччини. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 49–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2023_49_7

272. Левандовскі А. Публічно-правовий договір в адміністративному праві Німеччини. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 29–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2022_47_5

273. Легка О. В. Імплементація міжнародних стандартів адміністративної відповідальності у законодавстві України : дис. … д.ю.н. : 12.00.07. Київ : 2018.

274. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

275. Лук'янова Г. Ю. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 175–179. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2021_4_32

276. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Д. В. Лученко. Харків, 2017. 440 с.

277. Мазаракі Н. А. Джерела адміністративного права. *Право і суспільство*. 2015. № 1/2015. С. 147. URL: https:elar.navs.edu.ua/handle/123456789/33456.

278. Марченко О. О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. (4). С. 182.

279. Маслова Я. І. Президент України як суб'єкт публічної адміністрації. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Випуск 2. С. 76.

280. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lexportus*. 2017. № 5 (7), С. 5–16. URL: http:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=LP_2017_5_411. С. 12–13

281. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

282. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Випуск 6. С. 103.

283. Мірило правовладдя : коментар, глосарій, Rule of Law Checklist / Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія); пер. з англ. С. Головатий. Страсбург : Council of Europe ; Київ : USAID «Нове правосуддя», 2017. 166 с.

284. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. К. : 2017. 110 с.

285. Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. № 42, С. 186–189.

286. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М. 392 с.

287. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.

288. Негара Р. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення. *Правова позиція*. 2024. № 3 (44). С. 27.

289. Нестерович В. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_6

290. Організація діяльності органів державної влади : навч. посіб. / О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, В. В. Чорнобаєв ; М-во освіти і науки України, НТУ «Дніпровська політехніка». Д. : НТУ «ДП», 2019. 77 с.

291. Павловська Н. В. Теоретико-правові підходи визначення адміністративно-правових санкцій. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. С. 164–167. URL: https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/6_spec_II_2019/164-167.pdf

292. Павловська Н. В. Суб'єкти адміністративно-деліктних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. (71). 269–273. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.45.

293. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică*. 2020. № 3 (Iunie). С. 126–130. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/15961

294. Панасюк О. В. Щодо класифікації адміністративних стягнень. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття. Харків, 2020. С. 110–112.

295. Панасюк О. В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і Безпека*. 2020. (1). С. 83–88. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2020.1.11.

296. Панфілов О. Є., Калімбет А. Л. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Випуск 2 (37). С. 80.

297. Панфілов О. Є., Хамходера О. П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 285. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/73.

298. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право: підручник. Львів : Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. 295 с.

299. Погорєлова З. О. Нормотворча діяльність Президента України як правова форма реалізації нормотворчих повноважень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск: 73 частина 1. С. 29.

300. Правова доктрина України : у 5 т. Т. 2 / заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2013. 864 с.

301. Програмний комплекс автоматизації центрів надання адміністративних послуг (Інформаційна система «Вулик»). ДП «ДІЯ». Державне підприємство «ДІЯ». URL: https://se.diia.gov.ua/ vyluk (дата звернення: 03.11.2025).

302. Проект Концепції реформи адміністративного права. *Український правовий часопис*. 1999. № 4. С. 35–36.

303. Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Т. 3. К. : «Укр. енцикл.», 2001, 79с.

304. Радишевська О. Р. Європеїзація як чинник (ре)формування сучасного адміністративного права України. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 8 червня 2018 року) / за ред. проф. Р. С. Мельника, відпов. ред. к.ю.н. Л. Ю. Малюга. К. : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 73–76.

305. Реалізація державної молодіжної політики на регіональному рівні: досвід Одещини. URL: https://uplan.org.ua/analytics/realizacziya-derzhavnoyi-molodizhnoyi-polityky-na-regionalnomu-rivni-dosvid-odeshhyny/

306. Реєстр прозорості. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://transparency.nazk.gov.ua/

307. Реєстрація створення громадського об'єднання. Гід з державних послуг – Гід онлайн Дія. URL: https://guide.diia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-stvorennia-hromadskoho-obiednannia-df01c1fb-038f-4277-837d-81d6931bf8f3 (дата звернення: 13.08.2025).

308. Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права України в судочинстві України : дис. … д.ю.н. Львів, 2018. 473 с. URL: https:old.lpnu.ua/sites/default/files/dissertation/2019/12147/dysertaciya_na_zdobuttya_naukovogo_stupenya_doktora_yurydychnyh_nauk_reshoty_volodymyra_volodymyrovycha.pdf

309. Решота В. (2017). Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки*. (865 (14)). С. 316–324.

310. Романський І. В. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення територіальної оборони України. *Форум права*. № 3, 2023. С. 65–70.

311. Самофалов Л. П., Самофалов О. Л. Теоретичні аспекти знань про склад правопорушення та їх практичне значення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d438e3da-159b-47df-81d1-c22c009d6f3b/content

312. Скрипнюк О. В., Федоренко В. Л. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія / О. Л. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. К. : НАДУ, 2011. 344 с.

313. Службове право України: навчальний посібник / А. І. Берлач, Л. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. ; за ред. А. І. Берлача. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

314. Сокуренко О. А. Цивільно-правова та адміністративна відповідальність за порушення законодавства про пенсійне забезпечення. *Наукові записки. Серія: Право.* 2021. Випуск 11. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2021-11-29-32.

315. Соловйова О. М. Принципи надання адміністративних послуг. В*існик Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2013 Випуск № 14. С. 88.

316. Справа «Вєрєнцов проти України» від 11.04.2013 р. (Заява № 20372/11). / CASE OF VYERENTSOV v. UKRAINE (Application no. 20372/11). Європейський суд з прав людини від 05.11.2013. URL: https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-118393%22]}. 2013 р.. № 83. Стор. 161. Стаття 3106. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text

317. Справа «Лучанінова проти України» від 09.06.2011 р. CASE OF LUCHANINOVA v. UKRAINE. (Application no. 16347/02). Європейський суд з прав людини. URL: https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-104913%22]}

318. Справа «МПП «Фортеця» проти України» (Заява № 68946/10) від 11.06.2020. Європейський суд з прав людини. від 20.11.2020. *Офіційний вісник України.* 2020. № 91. Стор. 165. Стаття 2969. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f32#Text

319. Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04) від 20.10.2011. Європейський суд з прав людини від 22.02.2013 р. *Офіційний вісник України.* 2013. № 12. Стор. 292. Стаття 488. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text https:hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-107088%22]}

320. Справа «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» проти України» (Заява № 18036/13 та 13 інших заяв) : Рішення Європ. суду з прав людини від 05.10.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_j24#Text (дата звернення: 13.08.2025).

321. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 464 с.

322. Стеценко С. Г. Адміністративне право України. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

323. Танчик О. М. Санкції в адміністративному праві: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2020 № 44. С. 69. DOI: https://doi.org/10.32782/2307-1745.2020.44.15.

324. Тацишин І. Б. Адміністративне право України : навч. посіб. Львів : Новий світ-2011. 306 с.

325. Термінологія законодавства. Термін «публічна служба». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/uk-ru/24553

326. Тернущак М. М., Білоус В. Т. Адміністративні стягнення: правова характеристика, порядок та строки накладення. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. 2 (15). С. 203–212. DOI: https://doi.org/10.33244/2617-4154.2(15).2024.203-212.

327. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

328. Тимощук В. Дискусійні питання предмета і сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Право України*. 2024. № 11. С. 17. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2024-11-014.

329. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 4. С. 118–123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_4_21

330. Турчак А. М. Чинність адміністративного акту: умови та правила. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 248–253. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2022_4_47

331. Український молодіжний фонд: можливості для молоді. URL: https://uyf.gov.ua/storage/ustanovchi-dokumenty (дата звернення: 26.08.2025).

332. Устименко Є. В. Санкції в адміністративному праві України : дис. … канд. юр. наук 12.00.07. Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. 52 с. URL: https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/96142aa5-c033-40b0-9b77-eaa4b9a872ab/content

333. Цимбалюк В. І. Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Юридичний вісник*. 2023. (2) 67. С. 119–120.

334. Цуркаленко Ю. В. Визнання судових рішень джерелом адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. *Форум права*. 2015. (4). С. 297–301.

335. Шестак Л. В. Обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 359–362.

336. Шестак Л. В., Веремієнко С. В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318–321. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0390/2019.5.81.

337. Школик А. М Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид фак. та фак. між нар. відн. Львів : ЗЦКЦ, 2007. 307 с.

338. Яковець І. С. Щодо створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 6 (59). С. 24–26.

339. Ямельська Х. Ю. Правова природа актів м'якого права органів Ради Європи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 64. С. 397–402. DOI: https:doi.org/10.24144/2307-3322.2021.64.73.

Зарубіжна література

340. Declaration on Women's Participation in Elections adopted by the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)020-e

341. Bachof, Otto. Verwaltungsrechtsprechung und Verwaltungsrecht. 4. Aufl. München : C. H. Beck, 1990. 320 S.

342. Bähr, Otto: Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze: Neudruck der Ausgabe 1864. Darmstadt : Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1963. 194 S.

343. Braibant G., Stirn B. Le droit administratif français. Paris : Presses de Sciences Po «Amphi-Dalloz», 6-e éd. rev. et mise à jour. 2002. 623 p. P. 22.

344. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, Fassung vom 11.08.2025. URL: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768

345. Chapus R. Droit administratif général. 15e éd. Paris : Montchrestien, 2001. Vol. 1 : 741 p. ; Vol. 2 : 888 p.

346. Code of Good Practice in Electoral Matters: guidelines, explanatory report and interpretative declarations: Venice Commission, Council of Europe. Strasbourg : Council of Europe, 2025. 49 p.

347. Communication from the commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM/2014/0158 final. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0158 (date of access: 30.10.2025).

348. Communist Party of Germany v. the Federal Republic of Germany. 20 July 1957. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-110191%22]} (date of access: 20.08.2025).

349. Council of Europe. 12 Principles of Good Democratic Governance: brochure. Strasbourg: Council of Europe, 2008. 28 p. URL: https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931

350. Dankers C. Private standards in the United Statesand European Union markets for fruit and vegetables: implications for developing countries. Rome : Food & Agriculture Org., 2007. 150 p. C. 24–25.

351. Europe and Governance: The European Administrative Space [Electronic resource] Preparing Public Administrations for the European Administrative Space», SIGMA Papers, 1998, No. 23, OECD Publishing. URL: http: dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en

352. European Code of Good Administrative Behaviour. Strasbourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 22 p.

353. European Commission. Code of Conduct for Commissioners. Brussels, 2018. URL: https://commission.europa.eu/who-we-are/code-conduct-commissioners_en

354. European Parliament. European Code of Good Administrative Behaviour. Strasbourg, 2001 (revised 2005). URL: https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510

355. European Union. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), Staff Regulations of Officials of the European Union. Brussels, 1962. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A01962R0031-20220501

356. Gerards J. The Margin of Appreciation Doctrine, the Very Weighty Reasons Test and Grounds of Discrimination (May 1, 2017). M. Balboni (ed), The principle of discrimination and the European Convention of Human Rights, Editoriale Scientifica, 2017. URL: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2875230

357. Golder v. the United Kingdom. 21/02/1975. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57496

358. GORRAIZ LIZARRAGA AND OTHERS v. SPAIN. Application no. 62543/00. European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B»itemid»:[«001-61731»]%7D (date of access: 13.08.2025).

359. Guérin v. France, 29 July 1998, § 37, Reports of Judgments and Decisions. 25201/94. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58204

360. Heckmann, Dieter (Hrsg.). Verwaltungsrecht: Besonderes Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 35. Aufl. Heidelberg : C. F. Müller, 2021. 1240 S.

361. HERRI BATASUNA AND BATASUNA v. SPAIN. 30 June 2009. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-93475%22]} (date of access: 20.08.2025).

362. International Code of Conduct of Public Officials. URL: http:www.un.org/documents/ga/res/S1/aS1r059.htm]

363. Kodeks postępowania administracyjnego. USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r. Opracowano na podstawie: t.j.Dz. U. z 2024 r.poz. 572, z 2025 r.poz. 769. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf

364. Liang H. H. The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World War. Cambridge University Press, 2002. 362 p. DOI: 10.1017/CBO9780511522871.

365. Mashaw, Jerry L. Mashaw, Jerry L. Creating the Administrative Constitution: The Lost One Hundred Years of American Administrative Law. New Haven : Yale University Press, 2012. 419 p.

366. Maurer, Hartmut. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18. Aufl. München : C. H. Beck, 2020. 814 S.

367. Mechanisms to uphold the rule of law: The EU's rule of law toolbox is designed to address situations where the rule of law is under threat or deteriorating, due to systemic violations or more isolated incidents. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/mechanisms-to-uphold-the-rule-of-law

368. Model Code of Conduct for Public Officials. URL: http:workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf

369. Ochendowski E. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń : Dom Organizatora, 2001. 496 s.

370. Pierce, Richard J., Jr. ; Shapiro, Sidney A. ; Verkuil, Paul R. Administrative Law and Process. 6th ed. St. Paul, MN : West Academic Publishing, 2014. 944 p.

371. Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance. Part of: Governance and Public Management Karl-Peter Sommermann, Nathalie Behnke, Sabine Kropp, Hans Hofmann and others. Basingstoke: Palgrave Macmillan (ed. with Isabella Proeller, Dieter Schimanke and Jan Ziekow). 2020. S. 417. DOI: 10.1007/978-3-030-53697-8. Universität Potsdam, 2021. S. 417. S. 22. DOI: https://doi.org/10.25932/publishup-50463.

372. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://rm.coe.int/16804dec56 (date access: 10.12.2025).

373. Rouland N. Introduction historique au droit. Paris: Presses universitaires de France, 1998. 608 p. P. 259.

374. Schwarze J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States Jürgen Schwarze. London : Sweet & Maxwell, 1996. 840 p.

375. Smyk G. Development of Administrative Sciences in the 19th Century. Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie. 2022. T. 15. №. 1. C. 313–327. DOI: 10.32084/tkp.4474.

376. Soloviova O. (2023). Some Considerations on the Principles of Administrative Procedure. Problems of Legality. (163). 248–266. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292332. P. 251.

377. Sonnenfels J. Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz / herausgegeben von Werner Ogris. München : C. H. Beck, 2003. 309 S.

378. Statute of the Council of Europe. 5.V.1949. Permanent Representation of Ukraine to the Council of Europe. URL: https://coe.mfa.gov.ua/en/pro-radu-yevropi/statute-council-europe (date of access: 30.10.2025).

379. Sunstein, Cass R. After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1990. 263 p.

380. Tate P. The coherence of "Legitimate Expectations" and the Foundation of Natural Justice. Monash University Law Review. 1988. V. 14. P. 15–81. P. 48–49. URL: http://www.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/1988/2.pdf

381. The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools. First Edition. United Nations publication. P. 5.

382. UNITED COMMUNIST PARTY OF TURKEY AND OTHERS v. TURKEY (133/1996/752/951) 30 January 1998. HUDOC – European Court of Human Rights. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001-58128»]%7D (date of access: 20.08.2025).

383. Vedel G. Droit administratif. 12e éd. / avec la collaboration de P. Delvolvé. Paris : Presses Universitaires de France (PUF), 1995. 1098 p.

384. Wierzbowski M. Prawo administracyjne. Warszawa : Wolters Kluwer, 2022. 868 s.

385. World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s : World Summit for Children. United Nations Digital Library. URL: https://digitallibrary.un.org/record/108125?ln=en&v=pdf (date of access: 22.08.2025).

386. Zadyraka N. The Principle of Good Faith as the Principle of Implementation of the Administrative Procedure. *Problems of Legality*. 2023. (163). C. 68–79. DOI: https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291191.

Навчальне видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

Підручник

Верстання та обкладинка	Вікторія Грицик
Технічне редагування	Оксана Гринюк
Літературне редагування	Оксана Колодій

ЮРИДИКА
ВИДАВНИЦТВО

Підписано до друку 29.04.2026 р. Формат 70x100/16.
Папір офсетний. Гарнітура Warnock. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 45,01. Наклад 300.
Замовлення № 026п-0426.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.