

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Тетяна Білоус-Осінь, Родіон Негара, Марина Слободянюк

# БЕЗПЕКОВА АДМІНІСТРАТИВІСТИКА

Навчально-методичний посібник

Одеса  
Фенікс  
2023

УДК 342.92(422)  
Б 61

*Рекомендовано до друку  
навчально-методичною радою Національного університету  
«Одеська юридична академія» (протокол № 4 від 16 грудня 2022 р.)*

Автори:

**Білоус-Осінь Тетяна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

**Негара Родіон** – доктор філософії в галузі права, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

**Слободянюк Марина** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Рецензенти:

**Калайнов Д. В.** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції Одеського державного університету внутрішніх справ;

**Кормич Б. А.** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія».

**Білоус-Осінь Т., Негара Р., Слободянюк М.**

Б 61 Безпекова адміністративістика : навч.-метод. посіб. [Електронне видання] / Т. Білоус-Осінь, Р. Негара, М. Слободянюк ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2023. – 78 с. – Режим доступу: ...

ISBN 978-966-928-888-2

ISBN 978-966-928-888-2

© Т. Білоус-Осінь, Р. Негара,  
М. Слободянюк, 2023

# ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

*Предметом вивчення навчальної дисципліни* є адміністративне право України як галузь права, що детермінується як через вивчення теоретико-правових засад впорядкування суспільних відносин, так і теоретичних основ формування цілісної моделі адміністративного права на сучасному етапі. До цієї моделі входять такі складові, як: суб'єкти публічного адміністрування та їх система з акцентуванням уваги на функціонуванні в умовах правового режиму воєнного стану, інструменти публічного адміністрування, адміністративні процедури (включаючи процедури застосування заходів правового режиму воєнного стану) способи забезпечення законності й дисципліни за діяльністю суб'єктів владних повноважень, окремі аспекти провадження у справах про вчинення адміністративних проступків тощо.

*Мета* вивчення навчальної дисципліни «Безпекова адміністративістика» полягає у формуванні серед здобувачів вищої освіти всебічних системно-теоретичних та науково-прикладних знань з предмету курсу, можливість використання цих знань на практиці, як при наданні юридичної допомоги громадянам в реалізації їхніх прав та законних інтересів, так і при виконанні функцій держави та місцевого самоврядування.

Виходячи із мети вивчення навчальної дисципліни «Безпекова адміністративістика» та відповідно до вимог профілю освітньо-професійної програми, здобувачі вищої освіти повинні **вміти**: вирішувати задачі, надані до теми практичних занять, виконувати завдання із самостійної роботи, досліджувати стан впорядкування суспільних відносин та порівнювати його з адміністративним законодавством іноземних держав; демонструвати високий рівень правової свідомості, правового мислення і правової культури з дотриманням норм професійної етики та антикорупційного законодавства; усвідомлювати сервісне призначення держави, її органів та органів місцевого самоврядування, що спрямоване на служіння інтересам людини і громадянина; оцінювати та аналізувати конкретні правові ситуації та приймати обґрунтовані рішення; демонструвати спеці-

алізовані концептуальні знання, набуті у процесі навчання та/або освітньої діяльності.

| Рівень вищої освіти           | Форма навчання | Тип | Курс | Семестр | Обсяг кредитів/год. |
|-------------------------------|----------------|-----|------|---------|---------------------|
| перший (бакалаврський) рівень | денна          | ДВВ | 4    | 7       | 120/4               |

## СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ

| Види навантаження                                      | год.<br>(денна форма) |
|--|-----------------------|
| <b>Кількість кредитів/год</b>                          | <b>4 / 120</b>        |
| <b>Усього годин аудиторної роботи, у т.ч.:</b>         | <b>42</b>             |
| лекційні заняття                                       | 10                    |
| практичні заняття                                      | 22                    |
| <b>Усього годин самостійної роботи, у т.ч.:</b>        | <b>78</b>             |
| контрольні роботи                                      | –                     |
| індивідуальне науково-дослідне завдання                | –                     |
| підготовка до аудиторних занять та контрольних заходів | 78                    |
| <b>Екзамен</b>   | –                     |
| <b>Залік</b>   | +                     |

# ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ

## **Тема 1. Теоретико-правові засади функціонування суб'єктів публічної адміністрації**

1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
2. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації.
3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної адміністрації.
4. Адміністративно-правовий статус Президента України.
5. Адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації.

### **Основний зміст**

Учасників відносин, які виникають в процесі публічного адміністрування можна класифікувати на тих, хто: а) здійснює погоджений вплив на конкретні суспільні відносини за допомогою конкретно визначених методів, інструментів, форм; б) підпадає під дію цього погодженого впливу. Указане твердження корелює із загальноновизнаним підходом щодо співвідношення понять «суб'єкт правовідносин» та «суб'єкт права». Суб'єкт, який здійснює погоджений вплив на суспільні відносини та має на це відповідні повноваження є суб'єктом публічної адміністрації.

Суб'єкт публічної адміністрації є частиною єдиної системи органів публічного адміністрування, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

До ознак, що характеризують суб'єкта публічної адміністрації, слід віднести такі:

- 1) це відокремлена інституція системи суб'єктів, які не є ієрархічно пов'язаними;
- 2) метою діяльності є забезпечення не приватного інтересу, а публічного інтересу (інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп);

3) є носієм владних повноважень щодо здійснення впорядкування відповідних суспільних відносин, виконуючи публічні функції;

4) діє на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо;

5) правовими формами діяльності є прийняття нормативно-правових актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування, то зустрічаються способи виокремлення груп суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування без виокремлення підстав до такого поділу.

Усталеним є віднесення до суб'єктів публічного адміністрування: а) органів державної виконавчої влади; б) органів місцевого самоврядування; в) інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; г) інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями (напр., Верховної Ради України, Рахункової палати України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України).

Доцільним є використання комбінованого підходу, за якого класифікація суб'єктів публічної адміністрації здійснюється на підставі обраної комбінації критеріїв, зокрема, у залежності від:

1) наявності владно-розпорядчих повноважень на: а) суб'єктів, яких наділено такими повноваженнями відповідно до закону; б) суб'єктів, яких наділено такими повноваження внаслідок делегування;

2) характеру поширення владно-розпорядчих повноважень на: а) суб'єктів, які діють на загальнодержавному рівні; б) суб'єктів, які діють на місцевому рівні;

3) виду публічного адміністрування на: а) суб'єктів, які здійснюють втручальне публічне адміністрування; б) суб'єктів, які здійснюють забезпечувальне публічне адміністрування; в) суб'єктів, які здійснюють сприяюче публічне адміністрування;

4) сфери публічного адміністрування на суб'єктів, які здійснюють публічне адміністрування в сфері: а) національної безпеки; б)

охорони здоров'я; в) освіти; г) культури; д) використання інформаційно-телекомунікаційних технологій; ж) екології тощо.

Орган державної виконавчої влади – це носій державної виконавчої влади, що реалізує надану компетенцію в закріпленій сфері відання, що нормативно зафіксовано.

До системи органів виконавчої влади належать:

1) Кабінет Міністрів України (*вищий рівень*);  
2) центральні органи виконавчої влади: а) міністерства; б) служби, агентства, інспекції, комісії; в) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; г) інші центральні органи виконавчої влади (*центральний рівень*);

3) місцеві органи виконавчої влади: а) місцеві державні адміністрації; б) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій (*місцевий, або територіальний рівень*).

Доцільно виокремити ознаки, що притаманні органам державної виконавчої влади:

1) є системою органів, що функціонально реалізують виконавчу владу в державі у відповідності до нормативно закріпленого порядку;

2) є складовою публічної адміністрації і державного апарату в цілому;

3) їх об'єднано єдиним керівництвом і підпорядкуванням;

4) їх державою наділено компетенцією у сфері публічного адміністрування і реалізації державної виконавчої влади;

5) є самостійними в організаційному та функціональному відношеннях у певних територіальних межах чи галузях;

6) створюються у встановленому законом порядку спеціально для здійснення визначених управлінських функцій;

7) їх діяльність має вторинний та підзаконний характер, тому що компетенція реалізується виключно на підставі та на виконання закону;

8) для досягнення поставленої мети, ці органи наділено правом широкого застосування заходів державного примусу;

9) є суб'єктами державної власності, що утримується за рахунок коштів державного бюджету;

10) мають статус юридичної особи.

Президенту України<sup>1</sup> відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в сфері публічного адміністрування, поряд з Верховною Радою України, Національним Банком України, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, військово-цивільними адміністраціями тощо.

Відповідно до ст. 102 Конституції України, на Президента України покладені три функції, зокрема він є:

- 1) главою держави і виступає від її імені;
- 2) гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;
- 3) гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Таким чином, визначаючи Президента України главою держави та закріплюючи республіканську (змішану) форму правління, Конституція України та відміну від попередніх нормативно-правових актів фактично виводить його посаду за межі тріади гілок єдиної державної влади. Особливий статус та неналежність Президента України до жодної із гілок влади, не означає невизначеності його юридичного становища, а навпаки, Президент України, враховуючи його повноваження та комплексний характер взаємодії з іншими гілками влади, є сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагоджує спільні взаємні зусилля.

---

<sup>1</sup> Характеризуючи адміністративно-правовий статус Президента України, необхідно відмітити, що вперше посада Президента в Україні була запроваджена Законом «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р., відповідно до якого, Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави і главою виконавчої влади; Президент Української РСР мав право скасовувати постанови і розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств Української РСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів Української РСР, а також зупиняти дію рішень органів виконавчої влади Союзу РСР на території Української РСР, якщо вони суперечать Конституції Української РСР і законам Української РСР. Тотожні положення було закріплено і Конституцією Української РСР 1978 р. у ст. 114<sup>1</sup>.

Президент України наділений широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, він є своєрідним арбітром та забезпечує існування в державі системи стримувань та противаг з метою недопущення абсолютизації влади окремого державного органу.

Адміністративно-правовий статус Президента України визначається такими характеристиками:

1) він в системі поділу державної влади не належить ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі;

2) його влада є похідною від влади народу України, який є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, що забезпечує незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади;

3) він забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму;

4) він є рівноправним суб'єктом у системі державної влади;

5) він зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією та законами України;

6) він має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів АРК, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України.

Відповідно до чинного законодавства *місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*. Місцеве самоврядування 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.

Особливість *адміністративно-правового статусу* органів місцевого самоврядування визначається тим, що вони одночасно здійснюють публічне адміністрування в межах делегованих органами державної виконавчої влади повноважень.

Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування містяться у Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Адміністративно-правовий статус органів місцевою самоврядування характеризується тим, що:

1) вони не входять в систему органів державної влади і взаємодіють з ними на підставі норм права: органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені чинним законодавством до повноважень останніх, крім випадків виконання делегованих повноважень; у випадку розгляду місцевими державними адміністраціями питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб органів місцевого самоврядування:

2) вони можуть наділятися делегованими повноваженнями, що надані органам місцевого самоврядування законом<sup>1</sup>, а також можуть делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям.

За загальним правилом, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою у разі виконання власних повноважень, перед державою – у разі порушення ними Конституції або законів України. З питань здійснення ними делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є наділення їх *державними контрольними повноваженнями*. Вони здійснюють контроль за: а) дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства щодо захисту грав споживачів; б) станом квартирної обліку та дотриманням житлового законодавства; в) за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності; г) за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства тощо.

---

<sup>1</sup> Делегування повноважень передбачає обов'язкову згоду органів місцевого самоврядування на одержання даних повноважень і передачу їм матеріальних і фінансових засобів для їх здійснення. Слід зазначити, що чинне законодавство передбачає тільки перелік тих повноважень, які можуть бути делеговані органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

## **Тема 2. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану**

1. Адміністративно-правовий статус Ради Національної безпеки та оборони.
2. Адміністративно-правовий статус органів військового управління.
3. Адміністративно-правовий статус Державної спеціальної служби транспорту.
4. Адміністративно-правовий статус Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.
5. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій.

### **Основний зміст**

Станом на теперішній доктрина адміністративного права виробила ряд положень, які стосуються ідеології людиноцентризму в функціонуванні органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яких наділено виконавчорозпорядчими повноваженнями. Натомість, впровадження в Українській державі правового режиму воєнного стану, призвело до: а) практичного застосування заходів правового режиму воєнного стану; б) утворення суб'єктів публічного адміністрування загальнодержавного та місцевого рівня, яких наділено виключною компетенцією; в) введення в дію спеціальних принципів функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Очевидно, що зазначені зміни не є константою правозастосування. Проте, дослідження системи суб'єктів публічного адміністрування в особливий період безумовно має як праксеологічну цінність, так і теоретичну.

В умовах дії воєнного стану утворено органи, що за своєю правовою природою належать до інших суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено виключною компетенцією – Ставки Верховного Головнокомандувача (положення, що визначає засади діяльності є державною таємницею), штаб територіальної оборони (постійно діючий орган управління територіальною обороною в межах відповідної території, який реалізує систему загальнодержавних, воєнних

і спеціальних заходів для протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій), військові адміністрації. При цьому, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану є й те, що частиною постійно-діючих державних органів активовано виключні повноваження в умовах особливого періоду, насамперед, це: Рада національної безпеки та оборони України (наприклад, здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень), Міністерство оборони України (орієнтовано на забезпечення проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань), Міністерство закордонних справ України (наприклад, забезпечує організацію зовнішніх зв'язків з державами та міжнародними організаціями щодо утримання та повернення військовополонених), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту тощо. Так, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану діє з метою забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку. Структурно вказаний орган сформовано з: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації; територіальних органів центрального органу виконавчої влади, територіальних підрозділів; Головного управління та підрозділів урядового фельд'єгерського зв'язку; навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та санаторно-курортних закладів, науко-

во-дослідних, науково-виробничих та інших установ і організацій, які здійснюють свої повноваження, у межах, визначених законодавством.

До ознак, що характеризують систему суб'єктів публічної адміністрації в умовах дії правового режиму воєнного стану, можливо віднести:

1) це відокремлена інституція системи суб'єктів, які не є ієрархічно пов'язаними;

2) метою діяльності є забезпечення публічного інтересу з детермінуванням в якості пріоритетених – забезпечення оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

3) суб'єкти владних повноважень під час здійснення впорядкування відповідних суспільних відносин враховують діючі заходи правового режиму воєнного стану;

4) суб'єкти діють виключно на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо;

5) правовими формами діяльності є прийняття нормативно-правових актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування в умовах дії правового режиму воєнного стану, то усталеним є віднесення до суб'єктів публічного адміністрування: органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями. При цьому, новоутворені суб'єкти слід віднести до останньої групи.

Таким чином, доцільно акцентувати увагу на тому, що: 1) система суб'єктів публічної адміністрації не є сталою, а залежить від нормативно закріплених зовнішніх та внутрішніх факторів впорядкування суспільних відносин; 2) факт впровадження правового режиму воєнного стану є правовою підставою, яка по-перше свідчить про неможливість застосування традиційних інструментів для подальшої юридичної деталізації можливих способів порядкування суспільних

відносин, а по-друге активує діяльність суб'єктів, яких наділено виключною компетенцією під час особливого періоду.

Створення відповідних органів, на яких покладено повноваження щодо здійснення адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях в районі збройної агресії Російської Федерації, зокрема, на територіях проведення АТО, призвело до виділення нової інституції – військово-цивільних адміністрацій<sup>1</sup>.

Серед органів державної влади, які не відносяться до системи органів виконавчої влади, хоч і здійснюють певні функції виконавчої влади, слід звернути увагу на *Раду національної безпеки і оборони України* (далі – РНБО), яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони<sup>2</sup>. *Адміністративно-правовий статус* РНБО визначається Конституцією України та законами. Відповідно до ст. 107 Конституції України РНБО є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

*Функціями* РНБО є: 1) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; 2) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; 3) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України<sup>3</sup>.

У складі РНБО створюється *Апарат РНБО* як державний орган, який здійснює поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України.

<sup>1</sup> Преамбулою Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» передбачено, що тимчасові заходи вживаються для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення.

<sup>2</sup> Ліпкан В. А. Правовий статус РНБОУ у сфері національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. 2009. № 12. С. 4 – 8.

<sup>3</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. Дата оновлення: 29.09.2022. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

Структура Апарату РНБО складається з: Секретаря РНБО, Перших заступників Секретаря РНБО, заступників Секретаря РНБО, Керівника апарату РНБО, заступників керівника апарату РНБО, Служби організаційної роботи та контролю, юридичної служби та Служби з питань розвитку та інформаційних технологій. Апарат РНБО: аналізує стан забезпечення національної безпеки щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів; опрацьовує пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері тощо.

**Військово-цивільні адміністрації** – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються законодавством повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Основні ідеї цивільно-військового співробітництва втілено в Законі «Про військово-цивільні адміністрації», який є основним нормативно-правовим актом, яким врегульовано діяльність вказаних суб'єктів адміністративного права. Статтею 7 Закону «Про боротьбу з тероризмом» також передбачено, що у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації, метою яких є забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Особливість адміністративної правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це є специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням: Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та

специфіку виконуваної функції в межах АТО; Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області; Президенту України – внаслідок створення ним військово-цивільної адміністрації та призначення їх голів; Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин.

Військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Діяльність конкретних військово-цивільних адміністрацій здійснюється на підставі указу Президента України про їх створення та відповідного положення<sup>1</sup>. Військово-цивільні адміністрації утворюються, у т.ч. внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання.

Характеризуючи адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, важливе місце відведено повноваженням, перелік яких нормативно закріплено ст. 4 Закону «Про військово-цивільні адміністрації». Повноваження військово-цивільних адміністрацій доцільно поділяти залежно від їх основних напрямів діяльності, шляхом відокремлення повноважень щодо: а) управління; б) контролю; в) організаційно-розпорядчої діяльності; г) встановлення окремих адміністративно-правових режимів.

---

<sup>1</sup> Наприклад, указом Президента України від 12.05.2017 р. № 128/2017 «Про утворення військово-цивільної адміністрації» було створено військово-цивільну адміністрацію міста Торецьк Донецької області. Згідно Положення про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області, військово-цивільна адміністрація міста Торецьк Донецької області є тимчасовим державним органом, що здійснює повноваження місцевих органів виконавчої влади, Торецької міської ради та та інші повноваження, які визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» і забезпечує: виконання положень Конституції України і Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, права кожного на доступ до публічної інформації; виконання державних, розробку і реалізацію регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм розвитку міста; підготовку виконання міського бюджету та звітність щодо його реалізації; реалізацію делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідним органам місцевого самоврядування Законами України тощо. Вказаний документ поряд із загальними положеннями, що передбачені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», містить і спеціальні розділи, що конкретизують діяльність цього суб'єкта публічного адміністрування.

### Тема 3. Правовий режим воєнного стану

1. Процедура введення правового режиму воєнного стану.
2. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки.
3. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану.
4. Правові засади правового режиму воєнного стану.

#### Основний зміст

*Правовий режим воєнного стану* – це особливий правовий режим, який виражено у тимчасовому запровадженні на території України або в її окремих місцевостях спеціальних заходів впорядкування суспільних відносин, спрямованих на забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. *Фактичною підставою впровадження правового режиму воєнного стану* є збройна агресія чи загроза нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. *Нормативною підставою впровадження правового режиму воєнного стану* є положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану». *Процедурною підставою впровадження правового режиму воєнного стану* є конкретний указ Президента України про запровадження правового режиму воєнного стану.

*Процедура впровадження правового режиму воєнного стану* – це встановлена законом послідовність взаємопов'язаних дій, уповноважених суб'єктів, змістом яких є встановлення особливого правового режиму, якого виражено у тимчасовому запровадженні на території України або в її окремих місцевостях спеціальних заходів впорядкування суспільних відносин, спрямованих на забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. *Уповноваженими суб'єктами процедури запровадження правового режиму воєнного стану* є: Рада національної безпеки і оборони України (в частині надання пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях); Президент України (в частині видання указу про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях); Верховна Рада України (в частині прийняття закону, яким затверджується указ Президента України про введення воєн-

ного стану в Україні або в окремих її місцевостях). Змістовно указ Президента України про введення воєнного стану включає такі відомості: обґрунтування необхідності введення воєнного стану; межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; завдання військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період; вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; інші питання.

Правовий режим воєнного стану може бути: 1) продовжено; 2) скасовано; 3) припинено<sup>1</sup>.

В умовах дії воєнного стану утворено органи, що за своєю правовою природою належать до інших суб'єктів публічного адміністрування, яких наділено виключною компетенцією – Ставки Верховного Головнокомандувача (положення, що визначає засади діяльності є державною таємницею), штаб територіальної оборони (постійно діючий орган управління територіальною обороною в межах відповідної території, який реалізує систему загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів для протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій), військові адміністрації. При цьому, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворе-

---

<sup>1</sup> Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях припиняється після закінчення строку, на який його було введено. До закінчення строку, на який було введено воєнний стан, та за умови усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності Президент України може прийняти указ про скасування воєнного стану на всій території України або в окремих її місцевостях, про що має бути негайно оголошено через засоби масової інформації.

ні державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Військові адміністрації утворюються з метою забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Їх утворення пов'язується з одного боку, з необхідністю втілення заходів правового режиму воєнного стану, а з іншого – з прийняттям конкретного рішення про їх утворення у вигляді Указу Президента України (наприклад, Указ Президента України від 24.02.2022 р. «Про утворення військових адміністрацій»).

Утворення військових адміністрацій у населених пунктах, де діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють свої повноваження. Спеціально утворені державні органи є: тимчасовими, наділені повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовують усталені інструменти публічного адміністрування.

Особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану є й те, що частиною постійно-діючих державних органів активовано виключні повноваження в умовах особливого періоду, насамперед, це: Рада національної безпеки та оборони України (наприклад, здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень), Міністерство оборони України (орієнтовано на забезпечення проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань), Міністерство закордонних справ України (наприклад, забезпечує організацію зовнішніх зв'язків з державами та міжнародними організаціями щодо утримання та повернення військово-полонених), Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту тощо. Так, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану діє з метою забезпечення функціонування і розвитку державної

системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку. Структурно вказаний орган сформовано з: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації; територіальних органів центрального органу виконавчої влади, територіальних підрозділів; Головного управління та підрозділів урядового фельд'єгерського зв'язку; навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та санаторно-курортних закладів, науково-дослідних, науково-виробничих та інших установ і організацій, які здійснюють свої повноваження, у межах, визначених законодавством.

До ознак, що характеризують систему суб'єктів публічної адміністрації в умовах дії правового режиму воєнного стану, можливо віднести:

1) це відокремлена інституція системи суб'єктів, які не є ієрархічно пов'язаними;

2) метою діяльності є забезпечення публічного інтересу з детермінуванням в якості пріоритетених – забезпечення оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

3) суб'єкти владних повноважень під час здійснення впорядкування відповідних суспільних відносин враховують діючі заходи правового режиму воєнного стану;

4) суб'єкти діють виключно на основі нормативно встановлених способів впливу: правових, політичних, економічних, соціальних через застосування методів правового регулювання, типу узгодження, переконання, стимулювання, примус тощо;

5) правовими формами діяльності є прийняття нормативно-правових актів та адміністративних актів, а також укладення адміністративних договорів.

Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування в умовах дії правового режиму воєнного стану, то усталеним є віднесення до суб'єктів публічного адміністрування: органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі за-

конодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями. При цьому, новоутворені суб'єкти слід віднести до останньої групи.

Таким чином, доцільно акцентувати увагу на тому, що: 1) система суб'єктів публічної адміністрації не є сталою, а залежить від нормативно закріплених зовнішніх та внутрішніх факторів впорядкування суспільних відносин; 2) факт впровадження правового режиму воєнного стану є правовою підставою, яка по-перше свідчить про неможливість застосування традиційних інструментів для подальшої юридичної деталізації можливих способів порядкування суспільних відносин, а по-друге активує діяльність суб'єктів, яких наділено виключною компетенцією під час особливого періоду.

## **Тема 4. Інструменти публічного адміністрування**

1. Поняття та види інструментів публічного адміністрування.
2. Поняття, ознаки та види нормативних актів.
3. Поняття, ознаки та види адміністративних актів
4. Поняття та ознаки адміністративних договорів.
5. Вимоги до інструментів публічного адміністрування.
6. Процедура прийняття (вчинення, укладання) інструментів публічного адміністрування.

### **Основний зміст**

Інструменти публічного адміністрування є зовнішньою формою публічного адміністрування, за допомогою яких відбувається практичне втілення публічного адміністрування та здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства.

За наслідками інструменти публічного адміністрування поділяються на: 1) правові, які призводять до юридично значимих наслідків – нормативний акт, адміністративний акт, адміністративний договір; 2) неправові (організаційні), які не мають безпосереднього юридичного значення – організаційні дії, матеріально-технічні операції.

Нормативний акт є інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого суб'єкти публічної адміністрації врегульовують суспільні відносини. Прийняття нормативних актів є результатом правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування (п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України).

Нормативні акти характеризуються наступними ознаками:

- приймаються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації;
- є результатом владного волевиявлення уповноважених суб'єктів публічної адміністрації;
- встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) норми права (загальні правила поведінки);
- спрямовані на регулювання однотипних відносин;
- розраховані на довгострокове та неодноразове застосування.

Види нормативних актів виділяються за різними критеріями: **в залежності від суб'єкта видання, адміністративні акти поділяють на:** акти Президента України (укази нормативного характеру); акти Верховної Ради України (постанови нормативного характеру); постанови Кабінету Міністрів України; накази (нормативного характеру) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; розпорядження (нормативного характеру) Ради міністрів Автономної Республіки Крим; акти територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази нормативного характеру); акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників апаратів та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій нормативного характеру); акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування (рішення сільських, селищних, міських рад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі її створення) рад нормативного характеру); акти (нормативного характеру) підприємств, установ, організацій; **за порядком ухвалення виділяють:** єдиноначальні та колегіальні; **в залежності від території дії виділяють:** загальнодержавні, місцеві (регіональні), локальні; **залежно від дії у часі:** безстрокові, строкові, тимчасові; **за**

**якістю вчинення адміністративні акти виділяють на:** недефектні; дефектні (оспорювані та заперечні).

Адміністративний акт є основною правовою формою публічного адміністрування, основним інструментом діяльності адміністративних органів, юридичним фактом для виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, а також відповідних прав, обов'язків та інтересів приватних осіб.

Адміністративний акт<sup>1</sup> – це 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) (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»<sup>2</sup>).

До основних ознак адміністративних актів належать:

- прийняття (вчинення) адміністративним органом – адміністративні акти приймаються (вчиняються) адміністративними органами наділеними відповідними повноваженнями;
- конкретність (індивідуальність) – адміністративний акт завжди має індивідуальний характер, стосується конкретної (індивідуально-визначеної) справи або питання та спрямується на їх вирішення, а також адресовані конкретній особі (особам).

Зовнішня дія (зовнішньо-орієнтованість) як ознака адміністративних актів означає спрямованість дії адміністративних актів на приватних осіб, їх права, обов'язки та законні інтереси. Однак ця ознака

---

<sup>1</sup> У якості аналогів поняття «адміністративний акт» в чинному законодавстві використовуються різні терміни, як то «індивідуальний акт» (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України), «акт індивідуальної дії» (ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), «індивідуальне рішення» (п. 10 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»), «правовий акт індивідуальної дії» (п. 1 ч. 2 ст. 54 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної») тощо. Допускаємо ймовірність використання в законодавстві й інших термінів, якими позначаються адміністративні акти, саме тому, насамперед, необхідно аналізувати зміст і ознаки відповідного рішення (або дії) для можливості його визнання адміністративним актом.

Фактично, всі рішення (або дії) адміністративних органів (незалежно від форми їх зовнішнього вираження), які спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) можуть визнаватися адміністративними актами.

<sup>2</sup> Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

не завжди дозволяє розмежувати адміністративні акти від внутрішньо-організаційних актів (спрямованих на вирішення питань функціонування адміністративних органів, службових розпоряджень тощо).

Юридичне значення адміністративних актів виражається в наступному: 1) спрямованості на набуття, зміну, припинення та реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб); 2) можуть бути підставою для укладання адміністративних, цивільних (або господарських) договорів; 3) прийняттям адміністративних актів, як правило, завершується більшість адміністративних процедур; 4) шляхом прийняття адміністративних актів здійснюється реалізація переважної кількості повноважень адміністративних органів.

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за різними критеріями: **за формою прийняття/вчинення (зовнішньою формою вираження) виділяють:** вербальні (усні<sup>1</sup>, письмові – паперові та електронні) та невербальні (конклюдентні)<sup>2</sup>; **за способом вироблення/формування можна виділити:** лінійні (приймаються під час реалізації відповідних повноважень, при виникненні відповідних фактичних складів); «за згодою» (приймаються із залученням приватних осіб); «автоматичні правові механізми» (фіктивні адміністративні акти); **за характером дії адміністративних актів, їх поділяють на:** сприяючі (позитивні); обтяжуючі (несприятливі); змішані; акти з подвійною дією; **за юридичною формою вираження:** указ; розпорядження; наказ; постанова; рішення (органів місцевого самоврядування) тощо; **в залежності від суб'єкта видання, адміністративні акти поділяють на:** акти Президента України (укази та розпорядження); акти Верховної Ради України (постанови); розпорядження Кабінету Міністрів України; накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; розпорядження Ради міністрів Авто-

---

<sup>1</sup> Приймаються у випадках, передбачених законом (тобто коли відсутня обов'язкова письмова форма), у тому числі з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці (ч. 1 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

<sup>2</sup> Адміністративні акти, які вчиняються у формі дій (рухів, жестів), зміст та призначення яких відоме (або має бути відомим) учасникам певних правовідносин, а їх дотримання/слідування ними має юридично значущі наслідки. Напр., внесення до реєстру (реєстрація); вчинення надпису, сигнали регулювальника.

номної Республіки Крим; акти територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази); акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників апаратів та структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування (рішення сільських, селищних, міських рад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі її створення) рад); акти підприємств, установ, організацій; **за порядком ухвалення виділяють:** єдиноначальні та колегіальні; **залежно від дії у часі:** одноразового застосування (разові); строкові; безстрокові; **за якістю вчинення адміністративні акти виділяють на:** недефектні; дефектні (оспорювані та заперечні).

Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування є результатом реалізації диспозитивного методу адміністративного права та втілення договірних засад в публічному адмініструванні.

Адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг (п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України<sup>1</sup>).

Ознаки адміністративних договорів:

- укладається щонайменше двома сторонами на їх волеузгодженні;
- обов'язковою стороною є суб'єкт публічної адміністрації;
- укладається в письмово у формі договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо;
- визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері;
- укладається на підставі закону.

---

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 10.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Види адміністративних договорів виділяються на підставі таких критеріїв: *залежно від спрямованості дії*: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг; *залежно від суб'єктного складу*: горизонтальні та вертикальні; *залежно від характеру взаємовідносин сторін*: субординаційні та координаційні; *залежно від юридичних властивостей*: нормативні та індивідуальні; *залежно від спрямованості змісту*: про співпрацю (взаємодію); мирові угоди; охоронні договори тощо.

Інструменти публічного адміністрування, передусім, правові (нормативний акт, адміністративний акт, адміністративний договір) мають відповідати встановленим вимогам. В теорії адміністративного права виділяються такі групи вимог: 1) загальні вимоги (яким повинні відповідати всі інструменти); додаткові або спеціальні вимоги (ставляться до окремих інструментів); вимоги організаційно-технічного характеру<sup>1</sup>; 2) формальні (компетенція, процедура видання, форма) та матеріальні (стосуються його змісту, забезпечуючи як наслідок узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів)<sup>2</sup>.

Загальними вимогами до нормативних актів, адміністративних актів та адміністративних договорів є положення ч. 2 ст. 2 КАС України, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а саме 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);

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / За ред.: В. Б. Авер'янова. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с. С. 281

<sup>2</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. К.: Ваіте, 2014. 376 с. С. 270-278.

- 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.

Процедура прийняття (вчинення, укладання) інструментів публічного адміністрування передбачає собою встановлений нормами адміністративного права порядок застосування (реалізації) відповідного інструмента публічного адміністрування. Особливості процедури прийняття (вчинення, укладання) встановлені законодавством щодо кожного інструмента публічного адміністрування.

Процедура прийняття нормативних актів включає такі стадії:

1) ініціювання та підготовки проекту нормативного акта – прийняття нормативного акта може бути ініційовано суб'єктом публічної адміністрації або здійснюватися на виконання іншого нормативного акта (доручення тощо). Ініціювання нормативного акта відбувається шляхом подання відповідних ідей та пропозицій суб'єктами нормотворення. Після того як ініціатива була висловлена здійснюється розробка концепції майбутнього рішення, який полягає у зборі інформації про фактичний стан правового регулювання, аналіз положень інших нормативних актів тощо. На цій стадії здійснюється підготовка проекту нормативного акта, пояснювальної записки, погодження тексту із зацікавленими підрозділами та підготовка інших документів, необхідних для прийняття та реєстрації нормативного акта.

2) розгляду та прийняття нормативного акту – є найважливішою, центральною стадією процедури прийняття нормативного акта, оскільки саме на ній приймається нормативний акт. Порядок прийняття конкретних нормативних актів залежить від суб'єктів публічної адміністрації, якими вони приймаються. Так, прийняття нормативного акта може передбачати обговорення нормативного акта (напр., під час прийняття нормативних актів колегіальними суб'єктами публічної адміністрації).

Прийняття нормативного акта передбачає його оформлення, підписання уповноваженою посадовою особою суб'єкта публічної адміністрації, внутрішню реєстрацію тощо.

3) державна реєстрація нормативного акта – державна реєстрація нормативного акту полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції та правом Європейського Союзу (*acquis communautaire*), антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акту, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Державна реєстрація здійснюється відповідно до указу Президента України від 03.10.1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади від 28.12.1992 р. № 731 та актів Міністерства юстиції України.

4) оприлюднення – полягає у доведенні нормативного акта до відома осіб, які є суб'єктами відповідних правовідносин. Порядок офіційного оприлюднення та набрання чинності нормативно-правових актів визначається указом Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і вступу їх в силу».

Оприлюднення нормативних актів передусім здійснюється шляхом їх офіційного опублікування в друкованих засобах масової інформації та в офіційних друкованих виданнях (офіційних виданнях). Також оприлюднення нормативних актів може здійснюватися в аудіовізуальних засобах масової інформації, розміщенням на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

З моментом оприлюднення, як правило, пов'язується момент набрання чинності нормативним актом, якщо тільки інший строк не встановлено самим актом.

Процедура прийняття (вчинення) адміністративних актів складається із стадій:

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

2) підготовки справи до вирішення – має на меті забезпечити всі умови для належного (повного, об'єктивного, своєчасного) розгляду. Під час підготовки справи до розгляду та вирішення адміністративний орган встановлює наявність та достатність матеріалів у справі, а також витребує додатково документи та відомості, залучає до участі в адміністративному провадженні заінтересованих осіб тощо;

3) розгляду та вирішення справи – центральна стадія адміністративного провадження. Розгляд та вирішення справи може здійснюватися: невідкладно – якщо задоволення заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій; у письмовому адміністративному провадженні – якщо справа не може бути вирішена невідкладно і при цьому заслуховування учасників адміністративного провадження не проводиться; в автоматичному режимі – за допомогою програмних засобів, без втручання людини (напр., надання адміністративних послуг); із заслуховуванням учасників адміністративного провадження – учасник адміністративного провадження має право бути заслуханим адміністративним органом до прийняття рішення у справі, якщо таке рішення може негативно вплинути на його право, свободу чи законний інтерес;

4) адміністративного оскарження адміністративного акту (факультативна) – полягає у перевірці змісту та процедури прийняття (вчинення) адміністративного акта. На цій стадії реалізується право особи на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу. Водночас, дана стадія є факультативною (необов'язковою), оскільки, по-перше, передбачається лише в окремих випадках прийняття адміністративних актів та, по-друге, розпочинається лише у разі подання особою скарги. Крім того, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 36 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративне провадження продовжується у разі подання скарги в порядку адміністративного оскарження.

5) перегляду адміністративного акту за нововиявленими обставинами (факультативна) – передбачає перегляд адміністративного акту у разі виявлення обставин, які не були відомі (не могли бути відомі) під час прийняття (вчинення) адміністративного акту, зокрема якщо: стали відомі істотні для справи обставини, що не були встановлені адміністративним органом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; рішенням суду, яке набрало законної сили, встановлено, що адміністративний акт прийнято внаслідок обману, погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган. Факультативність (необов'язковість) цієї стадії обґрунтовується тим, що по-перше, виділяється лише в окремих випадках прийняття адміністративних актів та у разі настання нововиявлених обставин, та, по-друге, розпочинається лише у разі подання особою заяву про перегляд адміністративного акту за нововиявленими обставинами.

6) виконання адміністративного акту – має своєю ціллю втілення в життя його приписів, тобто фактичну реалізацію чи захист прав та законних інтересів осіб. Адміністративний акт, прийнятий на користь особи, який не потребує дій адміністративних органів, виконується (реалізується) особою добровільно. Адміністративний орган, який прийняв адміністративний акт, може визначити порядок його виконання, зокрема відстрочити виконання адміністративного акту, якщо інше не передбачено законом

В ст. 93 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено, що виконання адміністративного акту, спрямованого на виконання будь-якої дії чи утримання від будь-яких дій, може бути забезпечено адміністративним органом шляхом застосування до особи заходів впливу, зокрема: 1) вчиненням дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акту іншою особою; 2) накладенням грошового стягнення за невиконання адміністративного акту; 3) безпосереднім впливом, що здійснюється з підстав та у порядку, визначених законом. Застосування заходів впливу може бути оскаржено.

Виконання адміністративних актів також може здійснюватися шляхом виконавчого провадження, згідно з Законом України «Про виконавче провадження»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19/>

## **Тема 5. Засоби забезпечення законності за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації**

1. Контроль та нагляд у публічному адмініструванні.
2. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні.
3. Електронна петиція: порядок подання та розгляду.
4. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.

### **Основний зміст**

Контроль як функція публічного адміністрування дозволяє своєчасно виявити та ліквідувати фактори, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування, унеможливаючи забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Будь-який вид діяльності, що здійснюється суб'єктом публічного адміністрування неможливий без застосування контролю. До ознак контролю як функції публічного адміністрування можна віднести наступні:

1) державно-владний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підставі застосування державно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти публічної адміністрації законом;

2) законність, що виражено у нормативному закріпленні правомочності суб'єктів публічної адміністрації здійснювати діяльність, змістом якої є контроль;

3) об'єктивність, що має вияв у незалежності та неупередженості суб'єктів публічної адміністрації при здійсненні діяльності, яка спрямована на досягнення контролю;

4) всесторонність, яка забезпечується оцінкою за діяльністю контрольованого суб'єкта із позиції законності, доцільності, ефективності;

5) забезпечення можливістю втручання контролюючого суб'єкта у діяльність контрольованого тощо.

Метою контролю є виявлення помилок у процесі управління, їх своєчасне виправлення і недопущення повторення, а також забезпечення відповідності між поставленими цілями та фактичними діями учасників адміністративного права.

Контроль як функція публічного адміністрування є елементом правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, що відображає можливість отримання достовірної й об'єктивної інформації про фактичний стан дотримання законності та дисципліни в підконтрольній сфері суспільних відносин, яка забезпечується методами управлінського впливу та має на меті задоволення публічного інтересу.

Принципами контрольної діяльності публічної адміністрації є основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст суспільних відносин, які складаються в сфері своєчасного виявлення та усунення факторів, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та/або унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності. Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації не є сталою системою, вони розвиваються одночасно з розвитком публічного адміністрування. Принципи контрольної діяльності публічної адміністрації детерміновані спрямованістю контролю та його специфікою.

В залежності від сфери суспільних відносин, у якій здійснюється контрольна діяльність суб'єктами публічної адміністрації можна виокремити загальні та спеціальні принципи контролю. Загальними принципами є ті принципи, що характерні для контролю як соціально-правового явища незалежно від виду публічного адміністрування. До загальних принципів контрольної діяльності публічної адміністрації відносяться наступні:

- принцип верховенства права;
- принцип об'єктивності;
- принцип доцільності;
- принцип своєчасності;
- принцип ефективності.

В залежності від обраного критерію для класифікації можна виокремити різні види публічного контролю. Загалом, публічний контроль може бути класифіковано в залежності від: суб'єкта контролю, об'єкта контролю, характеру зв'язків між контролюючим суб'єктом та підконтрольним, специфіки суспільних відносин щодо яких здійснюється контроль, тривалості контролю, стадії діяльності, що підлягає контролю тощо.

В залежності від суб'єкта здійснення, можна виокремити наступні види публічного контролю:

- 1) державний контроль;
- 2) муніципальний контроль;
- 3) президентський контроль;
- 4) громадянський контроль.

В свою чергу, державний контроль на основі суб'єктного критерію може бути класифіковано на: законодавчий, урядовий та судовий контроль.

В залежності від об'єкта контролю, можна виокремити наступні види публічного контролю:

- 1) контроль за дотриманням прав і свобод людини та громадянина;
- 2) контроль за реалізацією прав і свобод людини та громадянина;
- 3) контроль за притягненням до відповідальності за порушення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) контроль за наданням публічних послуг;
- 5) контроль за здійсненням публічного адміністрування об'єктами державної та комунальної власності.

В залежності від характеру зв'язків між контролюючим суб'єктом та підконтрольним, можна виокремити наступні види публічного контролю:

- 1) зовнішній контроль, який здійснюється організаційно незалежним суб'єктом публічної влади щодо прямо не непідпорядкованого йому суб'єкта;
- 2) внутрішній контроль, який здійснюється в межах організаційної підпорядкованості суб'єктів, що здійснюють контроль і суб'єктів щодо яких здійснюється контроль.

В залежності від тривалості контролю, можна виокремити наступні види публічного контролю: постійний контроль; тимчасовий контроль; періодичний контроль; разовий контроль.

В залежності від стадії діяльності, що підлягає контролю можна виокремити наступні види публічного контролю: попередній контроль; поточний контроль; наступний контроль.

Будь-який вид публічного контролю одночасно можна класифікувати в залежності від різних критеріїв градації.

Адміністративна процедура контролю є регламентована нормами адміністративного права послідовність дій у сфері публічного адміністрування, яку спрямовано на забезпечення належного рівня правозастовчої діяльності та досягнення публічного інтересу. Адмі-

ністративна процедура контролю є формалізованою, неюрисдикційною, втручальною процедурою.

Метою адміністративної процедури контролю є попередження, запобігання і припинення порушень встановленого порядку публічного адміністрування, забезпечення прав і свобод суб'єктів суспільних відносин та досягнення публічного інтересу.

Адміністративна процедура контролю має певну структуру – внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, суб'єктів процедури, момент початку та закінчення кожної стадії, процедурні документи, що супроводжують окрему стадію процедури тощо.

Адміністративна процедура контролю включає такі стадії:

1) підготовча, у межах якої визначається об'єкт, предмет та засіб контролю; здійснюється підбір (призначення) осіб, які будуть здійснювати контроль та планування контрольної діяльності;

2) основна, у межах якої здійснюються дії щодо збору, обробки інформації, яка має бути піддана аналізу з позицій порівняння належного стану з існуючим станом об'єкта контролю;

3) підсумкову, у межах якої приймається рішення на основі результатів контролю. Наслідки контролю мають бути доведені до адресата (в визначених законом випадках результати мають бути доведені до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, що зацікавлені у результатах контролю).

Громадський контроль є різновидом публічного контролю, який здійснюється інститутами громадянського суспільства. Громадянське суспільство існує за умови активної участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. В Українській державі, таку правомочність передбачено ст. 38 Конституції України. Вказана норма є принципом, а також, проміжною метою публічного адміністрування.

Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації є діяльністю громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об'єднань), яка має на меті перевірку або спостереження у сфе-

рі публічного адміністрування. До ознак громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації належать:

1) суб'єктом здійснення громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання, які є організаційно та функціонально незалежні від об'єктів контролю;

2) об'єктом здійснення громадського контролю є сфера публічного адміністрування;

3) метою громадського контролю є забезпечення публічного інтересу;

4) громадський контроль здійснюється виключно у формах, яких передбачено законом;

5) забезпечується морально-правовими заходами впливу;

6) результати громадського контролю можуть бути підставою для здійснення інших видів публічного контролю, що забезпечуються державним примусом.

Кожного суб'єкта публічної адміністрації наділено відповідною компетенцією, що опосередковує наявність у нього повноважень, яких у визначених випадках має бути застосовано. При цьому, адміністративний розсуд є невід'ємним елементом механізму будь-якої правозастосовної діяльності. Умовами застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації є сукупність фактичних та нормативних підстав за наявності яких, може бути застосовано адміністративний розсуд.

Фактичні підстави застосування адміністративного розсуду – це суспільні відносини, які підлягають правовому регулюванню та об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нормативно-організаційному впливу та в наявних соціально-політичних умовах вимагають такого впливу, здійснюваного за допомогою інструментів публічного адміністрування суб'єктом публічної адміністрації.

Нормативні підстави застосування адміністративного розсуду – це система правових норм, якими закріплено: завдання, мету та принципи діяльності суб'єкта публічної адміністрації, компетенцію суб'єкта публічної адміністрації (включаючи, повноваження та процедуру їх реалізації).

Адміністративний розсуд можливо застосувати лише у тому випадку, коли відсутній чіткий порядок дій суб'єкта публічної адміністрації. При цьому, будь-які альтернативні варіанти здійснення

публічного адміністрування цим суб'єктом не можуть виходити за межі правосуб'єктності, якою його наділено законом.

Аналогічний підхід щодо визначення умов застосування адміністративного розсуду суб'єктами публічної адміністрації міститься у Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень.

## **Тема 6. Адміністративні процедури**

1. Поняття та ознаки адміністративних процедур.
2. Види адміністративних процедур.
3. Суб'єкти адміністративних процедур
4. Структура адміністративних процедур.
5. Специфіка реалізації окремих заявних процедур.
6. Специфіка реалізації окремих втручальних процедур.

### **Основний зміст**

Адміністративні процедури вступають внутрішньої формою організації публічного адміністрування.

В теорії адміністративного права адміністративні процедури визначаються переважно як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічної адміністрації з прийняття нормативно-правових актів і вирішення адміністративних справ

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи.

В науково-практичній літературі робиться висновок, що адміністративна процедура – це певна модель вирішення справи адміністративним органом. Натомість «адміністративне провадження» – це вже конкретна діяльність – тобто сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи.

Адміністративні процедури характеризують наступні ознаки:

- адміністративні процедури встановлено нормами адміністративного права;

адміністративні процедури виступають формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – владно-управлінських функцій;

адміністративні процедури відбуваються за обов'язкової участі особливого суб'єкта – суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів);

адміністративні процедури врегульовують реалізацію як юрисдикційних повноважень суб'єктів публічної адміністрації, так і їх діяльність по встановленню норм права та застосуванню правових норм, що не пов'язане із наявністю правопорушень або інших різновидів публічно-правових спорів;

адміністративні процедури, виступаючи формою реалізації публічного адміністрування спрямовані на впорядкування, охорону, розвиток суспільних відносин у сфері публічного адміністрування за допомогою таких юридичних засобів, що виступають у свою чергу як форми владно-управлінської діяльності.

Види адміністративних процедур виокремлюються за різними критеріями.

Найбільшу теоретичну та практичну цінність має поділ адміністративних процедур за змістом – залежно від того, яку з правових форм діяльності органів публічного адміністрування вони опосередковують. Аналіз таких форм дозволяє дійти висновку, що основними з них є прийняття нормативних та адміністративних актів (адміністративна правотворчість та адміністративне правозастосування).

За змістом адміністративні процедури розподіляються, насамперед, на адміністративні правотворчі та адміністративні правозастосовні процедури .

Адміністративні правотворчі процедури мають значні особливості та суттєві відмінності порівняно з іншими видами адміністративних процедур, обумовлені тим, що такі процедури впорядковують підготовку та прийняття органами публічного адміністрування особливого різновиду правових актів, а саме нормативних актів. Процедури адміністративної правотворчості, у свою чергу, можуть бути класифіковані за різними критеріями: залежно від суб'єкта правотворчості, за способом прийняття нормативно-правових актів, за їх формами.

Адміністративні правозастосовні процедури спрямовані на застосування органами публічного адміністрування правових норм сто-

совно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин (юридичних фактів) та виражаються у виданні адміністративних актів. Адміністративні правозастосовні процедури представлені в діяльності органів публічного адміністрування великою кількістю процедур, які за своїм змістом є неоднорідними та потребують, в свою чергу, класифікації за додатковими критеріями, зокрема залежно від характеру адміністративної справи на адміністративно-організаційні та адміністративно-юрисдикційні процедури.

Адміністративно-організаційні процедури врегульовують порядок розгляду адміністративних справ, що виникають в процесі здійснення органами публічного адміністрування виконавчо-розпорядчого впливу т.з. позитивного характеру, тобто пов'язані із регулятивним впливом на певні суспільні відносини. Вирішення таких справ спрямовано на задоволення законних потреб, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Рішення, які приймаються органом публічного адміністрування у цих справах не пов'язане з застосуванням юридичних санкцій чи здійсненням правоохоронної діяльності. Такі процедури, залежно від їх змісту, у свою чергу поділяються на: процедури з надання адміністративних послуг, контрольно-наглядові; заохочувальні тощо.

Адміністративно-юрисдикційні процедури опосередковують юрисдикційну діяльність органів публічного адміністрування. Загалом така діяльність органів публічного адміністрування полягає в вирішенні правових спорів, через здійснення оцінки поведінки осіб з точки зору їх правомірності чи неправомірності, прийняття правозастосовного акту та застосування заходів правового примусу, тобто чинить правоохоронний вплив на суспільні відносини. Серед наведеної групи виділяють наступні процедури: процедури провадження у справах про адміністративні проступки, дисциплінарні адміністративні процедури, процедури щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення тощо .

Залежно від суб'єкта, за ініціативою якого починається провадження в адміністративній справі на заявній та втручальній.

Для початку заявної процедури необхідно волевиявлення особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи. Підставами для відкриття адміністративного провадження в таких процедурах є: 1) звернення (у формі заяви) щодо реалізації прав, свобод та інтересів особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адмі-

ністративної справи; 2) скарга щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, його посадової чи службової особи.

Втручальну процедуру орган публічної адміністрації за наявності правових та фактичних підстав розпочинає самостійно. Підставами для відкриття адміністративного провадження у втручальних процедурах є: 1) прийняття органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами. Адміністративне провадження у втручальній процедурі може бути розпочато також в інших випадках, що прямо передбачені законом. Важливе практичне значення поділ адміністративних процедур на заявні та втручальні має перш за все задля напрацювання загальних процедур відносин органу публічної адміністрації та приватної особи.

Залежно від спрямованості та меж здійснення адміністративної процедури поділяють на внутрішні (внутрішньоорганізаційні) та зовнішні (зовнішньоорганізаційні).

Адміністративна процедура як визначений правом порядок реалізації правових форм публічного адміністрування втілюється в реальне життя тільки в діях певних учасників процедури – її суб'єктів.

Так, учасники адміністративної процедури – це особи, яких законодавець наділив адміністративно-процедурними правами, обов'язками та законними інтересами, для реалізації або виконання яких вони й вступають чи залучаються до адміністративної процедури.

Правове положення суб'єктів адміністративної процедури регламентоване Розділом 2 Закону України «Про адміністративну процедуру». Норми цього розділу встановлюють склад суб'єктів адміністративної процедури та їхні процедурні права та обов'язки. Виходячи з цього, суб'єктів адміністративних процедур можна поділити на три основні групи: адміністративні органи, особи, які зацікавлені в результаті справи та особи, які не мають юридичної зацікавленості. Відповідно перша група визначена законодавцем,

як «адміністративний орган», друга – «учасники адміністративного провадження», а третя – як «особи, які сприяють розгляду справи».

Першу групу суб'єктів адміністративних процедур складають адміністративні органи, тобто уповноважені посадові органи чи особи, які здійснюють функції публічної адміністрації, що здійснюють розгляд адміністративної справи, складають правові документи, визначають її хід та приймають остаточне рішення по справі.

Друга група суб'єктів адміністративних процедур це учасники адміністративного провадження. Учасники адміністративного провадження у правовідносинах з адміністративним органом найчастіше реалізують, або захищають свої приватні інтереси. Так, законодавець провів поділ учасників адміністративного провадження на дві групи, залежно від впливу адміністративного акта на їхні права, свободи чи законні інтереси, зокрема це адресат та заінтересована особа.

Наступний вид учасників адміністративного провадження це особи, стосовно яких адміністративний орган ініціював адміністративне провадження. Це особи щодо яких здійснюються контрольні і наглядові повноваження органу публічної адміністрації із метою виявлення та припинення можливих правопорушень. Наприклад, суб'єкт господарювання в контрольно-наглядовій процедурі виступає «вимушеним» адресатом вимог владарюючої особи.

Існують випадки коли адміністративна справа, що розглянута адміністративним органом та рішення, прийняте органом у такій справі може вплинути на правове становище осіб, які не приймали участі у адміністративному провадженні. Саме участь у адміністративному провадженні таких осіб є одним з важливих засобів встановлення істини у справі, засобом реалізації права на звернення, а також засобом забезпечення прийняття адміністративним органом законного та обґрунтованого рішення. Тому важливу роль в загальній адміністративній процедурі відіграють такі його суб'єкти, які іменуються заінтересовані особи. Закон України «Адміністративну процедуру» передбачає участь у адміністративному провадженні осіб, які мають власний інтерес пов'язаний з прийняття адміністративного акту.

Конкретна адміністративна процедура має чітко виражений циклічний характер, тобто складається з певної кількості послідовних дій, які змінюють одна одну. Такі процедурні дії здійснюються не хаотично, а у чітко встановленій послідовності і зна-

ходяться між собою у логічно-функціональному зв'язку. Отже базовим, первинним елементом у структурі будь-якої адміністративної процедури виступають процедурні дії – дії, необхідність здійснення яких у строгій послідовності передбачена правовими нормами права для досягнення цілей адміністративної процедури. Так, В. Б. Авер'янов відмічає, що адміністративно-процедурна діяльність реалізується у різноманітних видах процедурних дій, які складають основу її змісту та у зв'язку із чим їх класифікують на попередні, проміжні й завершальні. Вчений пропонує виділяти наступні процедурні дії у справах про адміністративні правопорушення: припинення правопорушення і застосування заходів, які мають забезпечувати провадження у справі (адміністративне затримання, доставляння до приміщення органів внутрішніх справ та ін.), складання протоколу про адміністративне правопорушення. Так, Законом України «Про адміністративну процедуру» визначено процедурну дію – як дію адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду адміністративної справи, але якою вона не вирішується по суті.

Поряд із процедурними діями, як базовим, первинним елементом, до структури адміністративних процедур відносяться також стадії адміністративних процедур та етапи стадій адміністративних процедур. Головним елементом у структурі адміністративної процедури є стадія, тобто сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процедурних дій, які об'єднані метою досягнення юридичного результату. Значення стадій адміністративних процедур проявляється у тому, що вони відбивають логічно-функціональну послідовність розвитку адміністративної процедури. Дана послідовність відображає хід діяльності з прийняття нормативного акту або розгляду адміністративної справи у відповідності з виокремленням окремих, логічно пов'язаних цільових пріоритетів. Послідовність здійснення процедурних дій, залежно від свого призначення, які встановлені нормами права об'єднуються в окремі етапи, які у свою чергу знаходять свій вираз у стадіях, що в сукупності й становлять зміст конкретної адміністративної процедури.

Порівняльна характеристика законодавства, яким врегульовані адміністративні процедури вимагає визначення сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру», а також його співвідношення з іншими нормативними актами.

Закон України «Про адміністративну процедуру», згідно з ч. 1 ст. 1, регулює 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 шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» 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 (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання);

3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби. Ці відносини врегульовано спеціальними законами, зокрема законами України «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про Національну поліцію»,

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.

## **Тема 7. Обмеження, що застосовуються до публічних службовців щодо запобігання корупційним проявам**

1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища.
2. Співвідношення антикорупційних понять «подарунок» та «неправомірна вигода». Обмеження щодо одержання подарунків.
3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
4. Обмеження щодо суміщення та сумісництва.
5. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
6. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

### **Основний зміст**

Система заходів запобігання корупційним проявам у публічній службі регулюється, в першу чергу, Законом «Про запобігання корупції», вигоди якого відтворюються і/або деталізуються у спеціальних для окремих видів публічної служби актах вищої юридичної сили та у численних підзаконних актах. Антикорупційне законодавство закріплює комплекс обмежень та зобов'язань для публічних службовців, які сукупно створюють первинний рубіж протидії корупції, що покликаний превентивно забезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою ціллю є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь та сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців.

Значна частина антикорупційних заборон та зобов'язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення у контексті тематики публічної служби не звужує об'єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону: «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використуву-

вати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах»<sup>1</sup>. Вказана заборона поширюється на п'ять груп суб'єктів, серед яких публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного права, надавачі публічних послуг (нотаріуси, приватні виконавці тощо), представники громадськості та фізичні особи, які лише планують стати публічними службовцями. Нас цікавлять обмеження саме стосовно публічних службовців, коло яких майже<sup>2</sup> повністю охоплюються змістом антикорупційної категорії «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, наголосимо:

1) Воно *стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів:*

- службових повноважень (сукупності прав, обов'язків та поєднаних в одну правомочність правообов'язків службовця, що пов'язані із виконанням передбачених для його посади публічних завдань і функцій);
- службового становища (пов'язані із зайняттям посади службовий вплив чи авторитет, спроможність давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їх діяльність);
- службових можливостей (вони не пов'язані із використанням службових повноважень чи службового становища, яке дозволяє впливати на підлеглих, але обумовлюються статусно-репутаційним значенням займаної посади). Зокрема, службові можливості можуть виражатися у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до прийняття певного рішення.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page> (дата звернення: 30.09.2018).

<sup>2</sup> Слово «майже» обумовлено необхідністю застереження про те, що окремі публічні службовці взагалі не відносяться до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (це, наприклад, помічники суддів та більшість інших патронатних службовців). Подібна фрагментарність застосування антикорупційних заборон і зобов'язань видається деструктивною та виникла у результаті законотворчих прорахунків: коли одна сфера законодавства оновлювалася без врахування необхідності гармонізувати новації із усією системою правових приписів.

<sup>3</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. І., К.: Ваіте, 2018. С. 168.

2) Воно *стосується протидії протиправній меті – одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб*. Під неправомірною вигодою, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», розуміються 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. Для вірного розуміння неправомірної вигоди слід наголосити що вона: а) може мати як майновий, так і немайновий характер (урядова відзнака, грамота, обіцянка одружитися тощо), адже існує раніше антикорупційне поняття – «хабар» – стосувалося лише майнової вигоди; б) відповідні вигоди обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав<sup>1</sup>; в) неправомірна вигода завжди пов'язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень чи пов'язаних із ним можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку).

3) *Прямо забороненою формою* використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних з цим можливостей є використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. У попередньому антикорупційному законодавстві наводився більш розгорнутий перелік форм протиправного використання особою своїх службових повноважень (або становища, або можливостей). Законом «Про боротьбу з корупцією»<sup>2</sup> [втратив чинність] передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони: а) сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо; б) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють; в) сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги в процедурі закупівлі всупереч вимогам закону; г) сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; г) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище,

---

<sup>1</sup> Не вважаються законними підставами правочини, які вчиняються для приховання неправомірної вигоди та її формалізації у вигляді договору дарування, договору обміну велосипеда та автомобіль тощо.

<sup>2</sup> Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність) URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.09.2018).

у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень; д) бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють; е) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Оскільки діюче антикорупційне законодавство, визначаючи протиправне використання службових повноважень (або становища, або можливостей), «в тому числі» забороняє використовувати публічне майно або кошти в приватних інтересах, то очевидно що: *названа форма не є єдиною*; як приклади інших форм протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей) можна вважати згадані *заборони попереднього антикорупційного акту вищої юридичної сили*; можливі й *інші форми* протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема – неправомірне сприяння призначенню на посаду.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», *подарунком є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової*. Таке розуміння подарунку є значно ширшим від передбаченого в цивільному законодавстві «дарунку»<sup>1</sup>, яким можуть бути лише рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, нерухомі речі та майнові права (тобто, перша складова антикорупційного подарунку – «майно»).

Відповідні об'єкти мають бути *одержані безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової*, щоб кваліфікуватися як подарунок. При цьому, поняття мінімальної ринкової ціни не отримало законодавчого закріплення<sup>2</sup>. У економічній теорії мінімальна ціна

<sup>1</sup> Це не єдиний випадок специфічного трактування антикорупційними приписами усталених в інших галузях законодавства положень. Зокрема: а) визначене антикорупційним законом коло близьких осіб є значно ширшим від кола таких осіб за ПК України, а коло членів сім'ї – від кола таких осіб за процесуальними кодексами; б) вимоги ст.ст. 205, 218, 220, 719 ЦК України щодо форми договору не враховуються при виявленні порушення обмежень щодо одержання подарунків тощо.

<sup>2</sup> У п.п. 14.1.219 п. 14.1 ст. 14 ПК України є лише визначення ринкової ціни як ціни, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власнику за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець бажає їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (а за їх відсутності – однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівнянних економічних (комерційних) умовах.

визначається як ціна, яка дає можливість виробникові (продавцю) відшкодувати собівартість виробництва та реалізації товару, а також змінити своє конкурентне становище на ринку відповідно до цінової політики. Хоча собівартість і може виступати об'єктивним критерієм мінімальної ринкової ціни, фахівці відмічають, що за певних умов (надлишки товару, нестача попиту та ін.) ринкова ціна стає навіть нижчою за собівартість.<sup>1</sup>

Всі подарунки для державних службовців слід класифікувати на три групи:

1) **Заборонені за будь-яких умов.** Це подарунки, що вимагаються, просяться, одержуються службовцем для себе чи близьких йому осіб<sup>2</sup> від юридичних або фізичних осіб:

а) у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, якщо після надання у встановленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцю у вигляді того чи іншого подарунку);

б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні публічного службовця (зокрема, протиправним буде отримання подарунку від підлеглого на особисте свято, незалежно від того, що дарування відбувається у поза робочий час і поза приміщенням органу, де працюють особи). З огляду на відсутність зворотної заборони, отримання подарунків від керівників (за умови дотримання ситуаційних і кількісних застережень) є допустимим.

2) **Дозволені без будь-яких застережень** – подарунки, які:

а) даруються близькими особами. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», близькими є особи, які:

---

<sup>1</sup> Кадигроб С. Антикоруційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html>

<sup>2</sup> Необхідно розрізняти прийняття службовцем подарунку для близької особи (на що поширюються відповідні обмеження) та прийняття службовцем подарунку від імені близької особи, якщо він діє як її законний представник. Тобто, коли подарунок дарується малолітній дитині на її особисте свято підлеглою батькові/матері особою, то батько/мати приймають такий подарунок не «для», а «від імені» близької особи. Відмовитись від подарунку у подібній ситуації батьки не мають права, адже будь-які правочини щодо відмови від майнових прав дитини не можуть вчинятися без дозволу органу опіки та піклування (ст. 177 СК України).

- спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру із публічним службовцем, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Уточнення про «сімейний характер» взаємних прав і обов'язків має важливе значення, адже відсутність такого положення у Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. [втратив чинність], створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали у кімнаті гуртожитку;
- чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням публічного службовця (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом);

б) одержуються як *загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси*. Загальнодоступність означає, що відповідною перевагою (знижкою) може скористуватися будь-яка особа за рівних для усіх бажаючих умов або будь-яка особа за рівних умов може взяти участь у розіграші призів, премій, бонусів тощо.

3) Подарунки, що *дозволені за умови дотримання ситуаційно-кількісних застережень*. До цієї групи належать подарунки від неблизьких осіб, які можуть бути прийняті при дотриманні трьох умов:

- вони відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Дотримання умов гостинності слід розцінювати як самостійну і первинну кваліфікуючу ознаку допустимості отримання подарунку від неблизької особи (незалежно від його грошового виміру). Таким чином, протиправним слід вважати отримання публічним службовцем на особисте свято подарунку від неблизької особи, яка не перебуває із ним у жодних соціальних зв'язках і, наприклад, не запрошена на відповідну урочистість. Первинне значення тут має відсутність умови «гостинності», а не вартість набутого майна.

- вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття<sup>1</sup> подарунка, одноразово;
- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб<sup>2</sup>) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 02 липня 2018 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 1841 грн. (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків із відповідного джерела за рік не може перевищувати 3524 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, станом на початок 2018 року: 1762\*2).

Рішення, прийняті публічним службовцем на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, а тому підлягають скасуванню (ч. 4 ст. 23 антикорупційного закону). При цьому, прикладне значення відповідного припису є доволі абстрактним, адже: а) службовець не може і не повинен знати всіх суб'єктів, від яких

<sup>1</sup> В законодавстві відсутнє чітке регламентування поведінки службовця у випадку одержання від неблизької особи подарунку, що перевищує допустиму вартість, якщо встановлення цього факту відбулося після прийняття подарунку. Відповідно до цивільно-правових приписів, дарування вважається таким, що відбулося, з моменту прийняття подарунку; це вимагає від публічного службовця визначати вартість подарунків, які даруються йому неблизькими особами, до того як вони будуть прийняті.

<sup>2</sup> Відсутня законодавча деталізація стосовно способів розрахунку вартості при отриманні подарунку від групи осіб, тому ускладненою стає кваліфікація випадків, коли протягом року одна особа дарувала подарунки (з різних нагод) у складі окремих груп або декілька разів у групі та декілька разів індивідуально. Як видається, первинне значення має характер «групи». Якщо певна кількість осіб формалізована у вигляді політичної партії, громадського об'єднання, релігійної громади тощо, то подарунок (и) від такої групи необхідно трактувати як від одного джерела, оскільки дані колективи виступають одиничним суб'єктом правовідносин. Наступні подарунки від члена такого колективу варто оцінювати окремо, без врахування його ймовірної участі в колективному подарунку. Подарунки ж від неформалізованих груп (певна кількість друзів, сусідів, товаришів по спортивній секції тощо) більш виправдано трактувати як сукупність індивідуальних подарунків та оцінювати його допустиму вартість, базуючись на розмірі внеску одного учасника такої стихійної, разово сформованої, групи.

його близькі особи (в т.ч. і не члени сім'ї: правнук, теща, невістка ...) отримували подарунки; б) законом не визначається строк, протягом якого в минулому отримувався подарунок (буквальне трактування заборони вимагає її поширення на осіб, від яких будь-коли отримувалися подарунки).

Обмеження щодо подарунків не поширюється на благодійну допомогу, яка може надаватися публічним службовцям відповідно до Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» на цілі та за умов, передбачених даним законом, від юридичних чи фізичних осіб (в т.ч. у формі благодійних пожертв). Законність прийняття такої допомоги опосередковано виходить зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 46 та п. 1 ч. 2 ст. 60 Закону «Про запобігання корупції». В останньому приписі, зокрема, зазначається про те, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що одержується публічними службовцями від фізичних та юридичних осіб.

Окремим видом подарунків, що можуть прийматися публічним службовцем є *подарунки державі*, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. Такі подарунки: даруються з *офіційної нагоди* (делегація, державне свято тощо); даруються *в публічній обстановці*; *приймаються лише особою, уповноваженою діяти від імені держави, територіальної громади, органу ...*; є публічною власністю, а тому протягом місяця *передаються органу, підприємству, установі чи організації*.

Згідно з правилами запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка, публічний службовець у разі надходження відповідної пропозиції зобов'язаний невідкладно вжити чотири заходи: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Якщо ж службовець виявив у своєму службовому приміщенні чи отримав майно, що може бути неправомірною вигодою, або забороненим подарунком, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу.

**Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків** публічними службовцями передбачена ст. 172-5 КУпАП. За вчинення правопорушення вперше до публічного службовця застосовується штраф та конфіскація одержаного подарунку (ч. 1); за повторне (протягом року) вчинення проступку: підвищений розмір штрафу, конфіскація одержаного подарунку та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (ч. 2). Щодо цього слід відмітити:

По-перше, конфіскація подарунку не завжди може бути застосована, адже якщо подарованими були споживчі товари, то на момент розгляду і вирішення справи вони часто вже не існують, а адміністративно-деліктне законодавство не передбачає механізму заміни конфіскації сплатою вартості речей, що мали бути конфісковані (у таких випадках суд зазначає про відсутність можливості застосувати один із видів стягнення).

По-друге, ч. 2 ст. 172-5 КУпАП передбачає одночасне безальтернативне застосування трьох стягнень за одне правопорушення, що прямо суперечить змісту ч. 2 ст. 25 КУпАП: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення». Відмічене ілюструє недоліки нормотворчої техніки та фрагментарність розвитку адміністративно-деліктного законодавства, але не нівелює необхідності застосування вказаної потрійної санкції.

По-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути застосоване не до усіх видів публічних службовців. Адже, наприклад, державні службовці при первинному вчиненні розглядуваного виду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, будуть звільнені зі служби та обмежені в реалізації права не державну службу строком та три роки. Тобто, для таких осіб повторне вчинення протягом року проступку є виключеним, адже вже після первинного правопорушення вони втратять свій статус публічного службовця. Виходячи зі сказаного, ч. 2 ст. 172-5 КУпАП може застосовуватися лише щодо публічних службовців, для яких не передбачено припису про безумовне звільнення у випадку вчинення адміністративного проступку, що пов'язаний з корупцією (наприклад, для депутатів місцевих рад).

Відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції», публічним службовцям забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Із вказаних правил існує *два винятки*. По-перше, вони не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних. По-друге, Конституція України (ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148) передбачає обмежувальне (без права на медичну практику, спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів КСУ. Здійснення зазначених видів медичної та спортивної активності на оплачуваній основі вказаними особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас, подібна відмінність у наділенні правами базується не на значимій/сутнісній підставі, обумовлена першочергово проблемами законотворчості та важкістю внесення змін до Основного Закону, а тому (з природно-правового погляду) має бути усунута.

Для вірного розуміння заборонених видів сумісництва та суміщення необхідно враховувати що:

- забороненою є саме *оплачувана діяльність*, тобто така активність за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному вираженні); ідентичним чином і входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним лише якщо остання має на меті *отримання прибутку*;
- заборонено займатися саме *оплачуваною діяльністю*, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним;

- заборона поширюється на *увесь час перебування особи у статусі* публічного службовця (в т.ч. і на вихідні дні та період перебування у будь-яких із передбачених законодавством видів відпусток);
- не важливо, якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо вона не віднесена до дозволених видів) *має бути припиненою*;
- необхідно розширювально трактувати *зміст сумісництва та суміщення*, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення – трудовим договором;
- дозвалені види діяльності (викладацька, наукова і творча, медична практика, інструкторська та суддівська практика із спорту) є допустимими, якщо вони втілюються на основі трудового договору або цивільно-правової угоди, але вони не можуть реалізовуватися як вид підприємництва у відповідній сфері (*підприємництво є забороненим у будь-якому вираженні*).

Деталізуємо зміст дозволених видів сумісництва:

1) **Викладацька діяльність** – діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Така дефініція закріплена в п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту»<sup>1</sup> від 05 вересня 2017 р., яким було усунуто більшість існуючих раніше суперечностей стосовно розуміння викладацької діяльності та розширено її зміст до активності, що: може здійснюватися як у навчальному закладі, так і поза його межами; не обов'язково пов'язана зі здобуттям певного освітнього ступеня та отриманням офіційного документа про освіту; втілюється не лише педагогічним чи науково-педагогічним працівником, але й іншими

<sup>1</sup> Про освіту: Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 30.09.2018).

фізичними особами; втілюється не лише на основі трудового договору; не завжди вимагає наявності у відповідної особи фахової освіти з тематики викладацької діяльності<sup>1</sup>.

2) **Наукова діяльність** – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; результатом перших є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії тощо, а результатом других – нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення існуючих матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо (ст. 1 Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність»<sup>2</sup>).

3) **Творча діяльність** – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність (ст. 1 Закону «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»<sup>3</sup>). Культурну цінність має твір, який володіє художнім, історичним, етнографічним, науковим, освітнім, навчально-виховним або естетичним значенням.

4) **Медична практика** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка проводиться з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснюється професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких втілюється медична практика) ліцензії.

5) **Спортивне суддівство** є діяльністю спортивних суддів – фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку і отримали відпо-

---

<sup>1</sup> Якщо публічний службовець на підставі цивільного правочину виконував функції модератора або лектора на заході, організованому громадською організацією та присвяченому питанням рибальства, то подібна оплачувана діяльність має бути визнана викладацькою. Висхідним критерієм ідентифікації останньої є спрямованість на «формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей».

<sup>2</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19> (дата звернення: 30.09.2018).

<sup>3</sup> Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 30.09.2018).

відну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»<sup>1</sup>). Існуючий в Україні порядок допускає присвоєння кваліфікаційних категорій спортивним суддям лише із визнаних видів спорту, а тому суддівська діяльність із невизнаних видів спорту, яка здійснюється на оплатних умовах, буде кваліфікуватися як порушення антикорупційних обмежень. Для розуміння *інструкторської практики зі спорту* (з огляду на відсутність нормативної дефініції) прийнятним є її наукове трактування як професійної діяльності фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і (чи) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів).<sup>2</sup> Зауважимо, що до офіційного закріплення у 2017 р. поняття викладацької діяльності існувала невизначеність стосовно можливості зарахування інструкторської практики до видів такої діяльності (необхідно було враховувати умови відповідної практики, спосіб її юридичного оформлення, статус закладу, в якому вона здійснювалася, освіту інструктора тощо). Сьогодні відповідне зарахування є цілком допустимим і значно простішим.

---

<sup>1</sup> Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12> (дата звернення: 30.09.2018).

<sup>2</sup> Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4(12). С. 49–50. <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>

## Тема 8. Адміністративно-деліктне право

1. Загальні положення адміністративної відповідальності.
2. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.
3. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні проступки.
4. Суб'єкти та стадії провадження в справах про адміністративні проступки.
5. Поняття і види адміністративних стягнень.

### Основний зміст

Адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні уповноваженим суб'єктом до осіб, що вчинили адміністративний проступок, адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права.

Адміністративна відповідальність має загальні та спеціальні ознаки. Загальні ознаки є характерними для всіх різновидів юридичної відповідальності. До них належать:

- 1) має зовнішній характер;
- 2) пов'язана з державним примусом;
- 3) встановлюється нормативно-правовими актами;
- 4) застосовується лише за вчинення проступку;
- 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному визначеному законом процесуальному порядку;
- 6) правопорушник зазнає певних втрат матеріального та нематеріального характеру, що передбачені законом.

Поряд з загальними ознаками, адміністративній відповідальності властиві і спеціальні ознаки, які притаманні лише їй та відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Такими ознаками є:

- 1) врегульована нормами адміністративного права;
- 2) її підставою є адміністративний проступок;
- 3) правом застосування адміністративної відповідальності наділено широке коло суб'єктів;
- 4) суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб'єкти, винні у вчиненні адміністративного проступку;

5) відсутність відносин службового підпорядкування між суб'єктом, що притягує до відповідальності і особою, яка притягується до відповідальності;

6) особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується оперативністю, економічністю, спрощеністю;

7) притягнення до адміністративної відповідальності у більшості випадків здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку.

У науці адміністративного права прийнято виділяти три підстави адміністративної відповідальності: нормативну, фактичну та процесуальну.

Під нормативною підставою адміністративної відповідальності розуміють систему правових норм, що закріплюють: а) загальні питання адміністративної відповідальності (суб'єкти адміністративної відповідальності, система адміністративних стягнень тощо); б) склади адміністративних проступків; в) коло суб'єктів, уповноважених притягувати до адміністративної відповідальності; г) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Правові норми, що регулюють питання адміністративної відповідальності містяться передусім у КУпАП, а також в інших нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок.

Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу.

Адміністративний проступок є фактичною підставою адміністративної відповідальності. Відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) є 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. Таким чином, можна стверджувати, що діючий КУпАП отожднює поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», що є невірним, оскільки поняття «адміністративне правопорушення» за своїм змістом є ширшим, ніж поняття «адміністративний проступок». У юри-

дичній науці правопорушення у цілому прийнято поділяти на дві основні групи: злочини та проступки. Серед проступків розрізняють адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові та ін. Отже, термінологія, що використовується в діючому КУпАП, є застарілою і не відповідає загальним досягненням сучасної юридичної науки. Більш правильним є використання поняття «адміністративний проступок».

Виходячи з положень КУпАП, можна говорити про наявність наступних ознак адміністративного проступку: вчинення у формі діяння, протиправність, суспільна небезпека, винність і караність.

Складом адміністративного проступку є сукупність встановлених адміністративним законодавством ознак, за наявності яких суспільно небезпечне діяння вважається адміністративним проступком. До таких ознак відносяться: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Об'єктом виступають суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права і охороняються нормами адміністративного права. Розрізняють загальний, родовий та безпосередній об'єкти.

Об'єкт необхідно відрізнити від предмета адміністративного проступку, під яким розуміють конкретні об'єкти матеріального світу (речі), щодо яких вчинено проступок (наприклад, транспортні засоби, наркотичні засоби тощо).

Об'єктивною стороною є система передбачених нормами адміністративного права ознак, які характеризують зовнішню сторону адміністративного проступку. Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони виступає протиправне діяння, вчинене у формі дії чи бездіяльності. Дією є активна форма поведінки особи (наприклад, дрібна крадіжка, дрібне хуліганство тощо). Бездіяльність – це пасивна форма поведінки особи, невиконання нею певних обов'язків, що покладені на неї відповідними нормативно-правовими актами (наприклад, проживання без паспорта, неподання відомостей про військовозобов'язаних та призовників тощо).

Слід зазначити, що переважна більшість адміністративних проступків є проступками з формальним складом, тобто для об'єктивної сторони необхідне тільки протиправне діяння. Для адміністративних проступків з матеріальним складом необхідним є також настання шкідливих наслідків і причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками.

Додатковими ознаками об'єктивної сторони є місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя вчинення проступку, які, як правило, виступають кваліфікуючими ознаками адміністративного проступку.

Суб'єктом адміністративного проступку є особа, яка його скоїла і на яку може бути накладено адміністративне стягнення. Суб'єктом адміністративного проступку можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Для того, щоб фізична особа могла виступати суб'єктом адміністративного проступку необхідна наявність у неї двох ознак: досягнення віку, з якого настає адміністративна відповідальність та осудність такої особи. Відповідно до ст. 12 КУпАП адміністративній відповідальності підлягають особи, які на момент вчинення адміністративного проступку досягли шістнадцятирічного віку. Визначення поняття «осудність» законодавство не встановлює. Але виходячи зі змісту ст. 20 КУпАП можна зробити висновок, що осудністю є здатність особи усвідомлювати свої дії та керувати ними. Юридична особа, в свою чергу, може виступати суб'єктом адміністративного проступку, якщо вона зареєстрована в установленому законодавством порядку. Це так званий загальний суб'єкт адміністративного проступку.

Спеціальним суб'єктом адміністративного проступку є фізична чи юридична особа, яка окрім вищезазначених ознак, володіє також певними додатковими ознаками, характеризується особливим правовим статусом. До спеціальних суб'єктів адміністративного проступку відносять: неповнолітніх; іноземців; осіб без громадянства; посадових осіб; водіїв; юридичних осіб, що займають монопольне становище на ринку; юридичних осіб, що здійснюють діяльність у сфері телерадіомовлення; юридичних осіб, що здійснюють діяльність у сфері громадського харчування тощо.

Суб'єктивна сторона характеризує внутрішню сторону адміністративного проступку, а саме внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта проступку до вчиненого ним діяння та його шкідливих наслідків. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони є вина, яка може виражатися як у формі умислу, так і у формі необережності.

Адміністративний проступок визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Умисел в свою чергу

може бути прямим та непрямим. Умисел вважається прямим, якщо особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала його шкідливі наслідки та бажала їх настання. Умисел вважається непрямим, якщо особа, яка вчинила адміністративний проступок, усвідомлювала протиправний характер свого діяння, передбачала його шкідливі наслідки та свідомо допускала їх настання. Розмежування цих форм умислу проводиться за критерієм вольового моменту, вольового ставлення до настання наслідків. При прямому умислі ставлення правопорушника до настання шкідливих наслідків скоєного діяння проявляється у формі бажання, а при непрямому – у формі свідомого припущення їх настання.

Адміністративний проступок визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Необережність буває двох видів: протиправна легковажність (самовпевненість) та протиправна необачність. Протиправна легковажність (самовпевненість) має місце тоді, коли особа, яка вчинила адміністративний проступок, передбачала настання шкідливих наслідків свого діяння, але легковажно, самовпевнено розраховувала на їх ненастання. При протиправній необачності особа, яка вчинила адміністративний проступок, не передбачала настання шкідливих наслідків свого діяння, хоча повинна була та могла їх передбачити. Необхідно зазначити, що на відміну від всіх вищенаведених форм вини, при вчиненні проступку з необачності особа не передбачає шкідливих наслідків свого діяння, що говорить про зневажання особою вимог законодавства, своїх посадових обов'язків, інтересів суспільства.

Факультативними ознаками суб'єктивної сторони є мета та мотив адміністративного проступку. Мотив – це усвідомлювана причина, яка спонукає особу до вчинення протиправного діяння. Метою є очікуваний результат, бажані наслідки, яких прагне досягти особа при скоєнні проступку.

Адміністративне стягнення є засобом державного примусу, що застосовується від імені держави до особи, яка у визначеному законом порядку визнана винною у вчиненні адміністративного проступку.

Адміністративні стягнення тісно пов'язані між собою і в своїй сукупності складають певну логічну систему, яка закріплена у ст. 24 КУпАП. При цьому, адміністративні стягнення розміщені в даному переліку у відповідності з певним критерієм – від найлегшого до найтяжчого. Слід зазначити, що вказаний перелік не є вичерпним, законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених, види адміністративних стягнень.

# ПЛАН ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ

## **Тема 1. Теоретико-правові засади функціонування суб'єктів публічної адміністрації**

1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
2. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації.
3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної адміністрації.
4. Адміністративно-правовий статус Президента України.
5. Адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації.

## **Тема 2. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану**

1. Адміністративно-правовий статус Ради Національної безпеки та оборони.
2. Адміністративно-правовий статус органів військового управління.
3. Адміністративно-правовий статус Державної спеціальної служби транспорту.
4. Адміністративно-правовий статус Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.
5. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій.

## **Тема 3. Правовий режим воєнного стану**

1. Процедура введення правового режиму воєнного стану.
2. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки.
3. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану.
4. Правові засади правового режиму воєнного стану.

## **Тема 4. Інструменти публічного адміністрування**

1. Поняття, ознаки та види нормативних актів публічної адміністрації.
2. Поняття та ознаки адміністративних актів.

3. Поняття та ознаки адміністративного договору.
4. Вимоги до інструментів публічної адміністрації.
5. Процедура прийняття (укладення) інструментів публічної адміністрації.

### **Тема 5. Засоби забезпечення законності за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації**

1. Контроль та нагляд у публічному адмініструванні.
2. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні.
3. Електронна петиція: порядок подання та розгляду.
4. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.

### **Тема 6. Адміністративні процедури**

1. Поняття та ознаки адміністративних процедур.
2. Види адміністративних процедур.
3. Суб'єкти адміністративних процедур
4. Структура адміністративних процедур.
5. Специфіка реалізації окремих заявних процедур.
6. Специфіка реалізації окремих втручальних процедур.

### **Тема 7. Обмеження, що застосовуються до публічних службовців щодо запобігання корупційним проявам**

1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища.
2. Співвідношення антикорупційних понять «подарунок» та «неправомірна вигода». Обмеження щодо одержання подарунків.
3. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними.
4. Обмеження щодо суміщення та сумісництва.
5. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
6. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.

### **Тема 8. Адміністративно-деліктне право**

1. Загальні положення адміністративної відповідальності.
2. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.

3. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні проступки.

4. Суб'єкти та стадії провадження в справах про адміністративні проступки.

5. Поняття і види адміністративних стягнень

# **ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ**

## **До Теми 1. Теоретико-правові засади функціонування суб'єктів публічної адміністрації**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Опишіть повноваження військових адміністрацій.
2. Визначте стан взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

## **До Теми 2. Адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Приведіть приклади зміни компетенції органів публічної влади в умовах воєнного стану.
2. Визначте вимоги, що висуваються для припинення функціонування військових адміністрацій.

## **До Теми 3. Правовий режим воєнного стану**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Приведіть приклади впровадження правового режиму воєнного стану в інших державах
2. Визначте вимоги, що висуваються для припинення дії воєнного стану.

## **До Теми 4. Інструменти публічного адміністрування**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Наведіть приклади 3-х нормативних актів, адміністративних актів, адміністративних договорів.
2. Визначте спільні та відмінні ознаки нормативних актів, адміністративних актів і адміністративних договорів.
3. Наведіть приклади коли адміністративний договір може укладатися замість прийняття нормативного акта або адміністративного акта.

4. Охарактеризуйте способи доведення адміністративного акта до відома осіб.

### **До Теми 5. Засоби забезпечення законності за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Визначте основні принципи контрольної діяльності публічної адміністрації.
2. Опишіть способи громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації.
3. Назвіть вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації.
4. Приведіть приклад оціночного поняття, яке застосовується в адміністративному праві.

### **До Теми 6. Адміністративні процедури**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Наведіть приклади 3-х заявних та втручальних адміністративних процедур.
2. Визначте співвідношення понять «адміністративну процедуру», «адміністративний процес» та «адміністративне провадження».
3. Визначте чи поширюється сфера дії Закону України «Про адміністративну процедуру» на відносини щодо притягнення до адміністративної відповідальності.
4. Охарактеризуйте склад суб'єктів адміністративної процедури. Визначте обов'язкових та необов'язкових суб'єктів адміністративної процедури.

### **До Теми 7. Обмеження, що застосовуються до публічних службовців щодо запобігання корупційним проявам**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Наведіть випадки, коли дія антикорупційних обмежень зупиняється.

2. Опишіть алгоритм поведінки суб'єктів, на яких поширюються дія антикорупційного законодавства у випадку виникнення у них конфлікту інтересів.

### **До Теми 8. Адміністративно-деліктне право**

*Завдання для поточного контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти:*

1. Чи є впровадження воєнного стану в Україні чинником, що впливає на притягнення до адміністративної відповідальності.
2. У чому специфіка накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб.

# **ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ ЗНАТЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

---

1. Система та види суб'єктів публічної адміністрації.
2. Органи виконавчої влади як суб'єкти публічної адміністрації.
3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної адміністрації.
4. Адміністративно-правовий статус Президента України.
5. Адміністративно-правовий статус інших суб'єктів публічної адміністрації.
6. Адміністративно-правовий статус Ради Національної безпеки та оборони (умовах правового режиму воєнного стану).
7. Адміністративно-правовий статус органів військового управління.
8. Адміністративно-правовий статус Державної спеціальної служби транспорту.
9. Адміністративно-правовий статус Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації.
10. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій.
11. Адміністративно-правовий статус штабу територіальної оборони.
12. Процедура введення правового режиму воєнного стану.
13. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки.
14. Функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану.
15. Правові засади правового режиму воєнного стану
16. Поняття та види інструментів публічного адміністрування.
17. Поняття, ознаки нормативних актів публічної адміністрації.
18. Види нормативних актів публічної адміністрації
19. Поняття та ознаки адміністративних актів.
20. Види адміністративних актів.
21. Поняття та ознаки адміністративного договору.
22. Вимоги до інструментів публічної адміністрації.
23. Процедура прийняття (укладення, вчинення) інструментів публічної адміністрації.
24. Контроль та нагляд у публічному адмініструванні.
25. Форми громадського контролю.

26. Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні.
27. Класифікація звернень громадян.
28. Вимоги, що висуваються до звернень громадян.
29. Процедура подання звернень громадян.
30. Електронна петиція: порядок подання та розгляду.
31. Вимоги до застосування розсуду в діяльності публічної адміністрації
32. Поняття та ознаки адміністративних процедур.
33. Види адміністративних процедур.
34. Суб'єкти адміністративних процедур.
35. Структура адміністративних процедур.
36. Специфіка реалізації окремих заявних процедур.
37. Специфіка реалізації окремих втручальних процедур.
38. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища.
39. Співвідношення антикорупційних понять «подарунок» та «неправомірна вигода». Обмеження щодо одержання подарунків.
40. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведження з ними.
41. Обмеження щодо суміщення та сумісництва.
42. Обмеження спільної роботи близьких осіб.
43. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.
44. Загальні положення адміністративної відповідальності.
45. Поняття, ознаки та підстави адміністративної відповідальності.
46. Поняття та склад адміністративного проступку.
47. Характеристика обставин, що виключають адміністративну відповідальність.
48. Характеристика обставин, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність.
49. Поняття, завдання та принципи провадження в справах про адміністративні проступки.
50. Суб'єкти провадження в справах про адміністративні проступки.
51. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки.
52. Поняття і види адміністративних стягнень.
53. Правила накладення адміністративних стягнень.

# КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Оцінка «5» (відмінно) – здобувач вищої освіти вільно орієнтується в теоретичному матеріалі та без помилок застосовує теоретичні знання при розв’язанні практичних задач.

Оцінка «4» – здобувач вищої освіти знає основний масив теоретичного матеріалу, але або плутається при його поясненні, або застосовує його на практиці з помилками (при розв’язанні практичних задач).

Оцінка «3» (задовільно) – здобувач вищої освіти має лише уривчасті теоретичні знання та розв’язує лише 50 відсотків практичних задач.

Оцінка «2» (незадовільно) – здобувач вищої освіти не орієнтується в теоретичному матеріалі та виконує менше 50 відсотків практичних задач або не може розв’язувати практичні задачі взагалі.

## ШКАЛА ОЦІНЮВАННЯ

| Сума балів за всі види навчальної діяльності | Оцінка ECTS | Оцінка за національною шкалою                              |   |
|--|-------------|--|---|
|  |             | для екзамену, курсового проекту (роботи), практики         | для заліку  |
| 90–100                                       | <b>A</b>    | відмінно   | зараховано  |
| 82-89  | <b>B</b>    | добре  |   |
| 74-81  | <b>C</b>    |  |   |
| 64-73  | <b>D</b>    | задовільно   |   |
| 60-63  | <b>E</b>    |  |   |
| 35-59  | <b>FX</b>   | незадовільно з можливістю повторного складання             | не зараховано з можливістю повторного складання             |
| 1-34   | <b>F</b>    | незадовільно з обов’язковим повторним вивченням дисципліни | не зараховано з обов’язковим повторним вивченням дисципліни |

## ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник для ВНЗ. Київ: Літера ЛТД, 2002. 286 с.
3. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Авторський проект Закону України «Про службу в органах та їх апараті». Вісник Академії правових наук України. Харків, 1998. № 1. С. 150–169.
4. Біла-Тіунова Л. Р., Білоус-Осінь Т. І. Адміністративно-правовий статус громадянина України *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 64-68.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник / Л. Р. Біла-Тіунова. Одеса, 2020. 511 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/12488>. DOI 10.32837/11300.12488
6. Білокур Є. І., Маслоva Я. І. Державне регулювання як складова змісту публічного адміністрування. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 4. С. 444-452.
7. Білоус-Осінь Т. І., Панфілов О. Є. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Том 2. С. 114-118. URL: <http://pjr.v.nuoua.od.ua/index.php/prikarpatiskij-yuridichnij-visnik-1-2-2019>
8. Білоус-Осінь Т. І., Неугоdніков А. О., Тодошак О. В. Проблеми адміністративного права: навчально-методичний посібник. Одеса. Фенікс. 2019. 88 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12139>
9. Білоус-Осінь Т. І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 57-60.
10. Білоус-Осінь Т. І. Стан впровадження концепції «Європейського адміністративного простору» в Україні. Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 54-56.
11. Дудоров О. О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4 – 172-9 КУпАП). 2019. 253 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/1568817689cplr.%20consolidated%20judicial%20practice%20on%20administrative%20offenses%20related%20to%20corruption.pdf>
12. Задоя К., Хавронюк М. Висновок щодо узгодженості між собою положень Кримінального кодексу України, Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального процесуального кодексу України

- та Кодексу України про адміністративні правопорушення в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини. 2019. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873977-uzagalnennya-problem-zastosuvannya-zakonodavstva,-scho-vstanovlyue-vidpovidalnist-za-koruptsiyni-zlochini>
13. Закаленко О. В. Адміністративні процедури: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) [Електронний ресурс] / О. В. Закаленко, Д. А. Козачук, А. Ю. Осадчий. Одеса. Фенікс, 2019. 48 с.
  14. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. Ст. 164-169.
  15. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Теоретичні засади адміністративних процедур. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2007. № 36. С. 225–235.
  16. Ківалов С. В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса: Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119>
  17. Ківалов С. В. Понятійно-термінологічна характеристика публічного адміністрування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 98-106.
  18. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Klok/a\\_Klok.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Klok/a_Klok.pdf).
  19. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
  20. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. К., 2003. 544 с.
  21. Лавренова О. І. До питання про оптимізацію системи адміністративних стягнень. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 64, С. 106-111.
  22. Лавренова О. І. Притягнення до адміністративної відповідальності осіб за невиконання законних вимог виконавців: правові підстави та порядки притягнення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 199-201.
  23. Маслова Я. І. Національна поліція як суб'єкт публічної адміністрації. *Juris Europensis Scientia*. № 3. 2020. С. 115-119.
  24. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.
  25. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 57-67.

26. Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. До питання про класифікацію адміністративних процедур. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»* : збірник наукових статей. 2019. № 2. С. 83-92.
27. Осадчий А. Ю. Правові процедури у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2021. № 6. С. 96-104.
28. Оцінювання якості надання адміністративних послуг: навчальний посібник / О. І. Лавренова, Т. І. Білоус-Осінь, С. К. Могил. Одеса, 2019. 56 с.
29. Панфілов О. Є., Хамходера О. П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін *Юридичний науковий електронний журнал* 2020. № 7. С. 282–286.
30. Правові акти публічної адміністрації: навчальний посібник / О. І. Лавренова, А. О. Неугодніков, А. В. Стрельников. Одеса, 2019. 61 с. URL: <https://hdl.handle.net/11300/12476>
31. Сандул Я. М., Калімбет А. Л. Механізм розгляду запиту на інформацію. «*Juris Europensis Scientia*». 2020. № 4. С.120-124.
32. Сандул Я. М., Маслова Я. І. Про окремі заходи, яких спрямовано на протидію поширення COVID – 19. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 45. С. 36-39.
33. Стрельников А. В. Методологія пізнання адміністративної відповідальності у сфері захисту персональних даних. *Європейські перспективи*. 2016. № 4. С. 88-94.
34. Стрельников А. В. Проблеми визначення складу адміністративного правопорушення у сфері захисту персональних даних. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 151-153.
35. Стрельников А. В. Спеціальні адміністративно-правові статуси фізичних осіб: сутнісно-понятійна характеристика. *Вісник Запорізького національного університету* № 4. Т. 2. 2020. С. 16–23.
36. Тестові завдання із дисциплін «Адміністративне право» та «адміністративно-процесуальне право»: практикум / Л. Р. БілаТіунова, Є. І. Білокур, Т. І. Білоус-Осінь [та ін.] ; за заг. ред. Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2018.
37. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.
38. Хамходера О. П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152-162.
39. Хамходера О. П., Снісарчук Т. М. Право викривача на винагороду: зміст, критерії, порядок реалізації. *Юридичний електронний науковий*

- журнал. 2020. № 1. С. 183–190. URL: [http://www.lsej.org.ua/1\\_2020/46.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2020/46.pdf).
40. Хамходера О. П., Пить І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 1 (35). С. 27-39. URL: <https://www.internauka.com/uploads/public/16139829708767.pdf#page=28>
  41. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
  42. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. фак-ів та фак-ів міжнар. відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
  43. Яковлев І. П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 119-125.
  44. Bila-Tiunova, L., Bilous-Osin, T., Kozachuk, D., Vasytkivska, V. (2019) Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine, *Humanities, Social Sciences Reviews*, 7(5), 757-764. <https://doi.org/10.18510/hssr.2019.7594>
  45. Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko (2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine, *International Journal of Applied Exercise Physiology*, 8 (2), 575-582.
  46. Liudmila Kornuta, Tetiana Goloyadova, Yuliia Zavhorodnia, Yurii Reva (2020) Anti-Corruption as a Measure of Control for the Activities of Public Authorities. *Journal of Environmental Treatment Techniques*. 2020. Volume 8, Issue 4, Pages 1504–1509. ISSN: 2309 1185. URL: <http://www.jett.dormaj.com/docs/Volume8/Issue%204/html/AntiCorruption%20Declaration%20as%20a%20Measure%20of%20Control%20for%20the%20Activities%20of%20Subjects%20of%20Public%20Authorities.html>
  47. Iryna Drobush, Liudmila Kornuta, Olha Shmyndruk, Olena Kurhanska, Tetiana Polishchuk (2021) Public and Private Interests in the Sphere of Administration of Vaccination in a Pandemic. *Cuestiones Políticas*. 2021. Volume 39, No 68 (Enero–Junio 2021). Pages 476–490. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/35430/37531>.

## Інформаційні ресурси в Інтернеті:

[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) – Президент України

### *Законодавча влада*

[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) – Верховна Рада України

[www.ombudsman.kiev.ua](http://www.ombudsman.kiev.ua) – Уповноважений Верховної Ради з прав людини

### *Виконавча влада*

[www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua) – Кабінет Міністрів України

[www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua) – Міністерство юстиції України

### *Судова влада*

[www.scourt.gov.ua](http://www.scourt.gov.ua) – Верховний Суд України

[www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua) – Конституційний Суд України

### *Інші державні органи*

[www.gp.gov.ua](http://www.gp.gov.ua) – Офіс Генерального прокурора

[www.ssu.gov.ua](http://www.ssu.gov.ua) – Служба Безпеки України

### *Рекомендовані науково-аналітичні ресурси*

[www.lawschool.lviv.ua](http://www.lawschool.lviv.ua) – український юридичний портал

[www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua) – Національний інститут стратегічних досліджень

[parlament.org.ua/](http://parlament.org.ua/) – Лабораторія законодавчих ініціатив

[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua) – Центр політико-правових реформ

[www.khpg.org/](http://www.khpg.org/) – інформаційний портал Харківської правозахисної групи

[www.nbuv.gov.ua/](http://www.nbuv.gov.ua/) – Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського

## ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| ОПИС НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ. ....   | 3  |
| СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ. ....  | 5  |
| ТЕМИ ЛЕКЦІЙНИХ ЗАНЯТЬ .....  | 6  |
| ПЛАНІ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ .....  | 63 |
| ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ...  | 66 |
| ПИТАННЯ ДЛЯ ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ<br>ЗНАНЬ І ВМІНЬ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ... | 69 |
| КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЗНАНЬ ЗДОБУВАЧІВ<br>ВИЩОЇ ОСВІТИ .....                     | 71 |
| ПЕРЕЛІК НЕОБХІДНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....  | 72 |

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

*Тетяна Ігорівна Білоус-Осінь,  
Родіон Віталійович Негара,  
Марина Анатоліївна Слободянюк*

## **БЕЗПЕКОВА АДМІНІСТРАТИВІСТИКА**

*Навчально-методичний посібник*

Освітньо-наукова програма підготовки здобувачів вищої освіти  
в Національному університеті «Одеська юридична академія»

Електронне видання

*В авторській редакції*

Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 4,65.

Видавець ПП «Фенікс»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).  
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.  
e-mail: [fenix-izd@ukr.net](mailto:fenix-izd@ukr.net)  
[www.feniksbooks.com](http://www.feniksbooks.com)